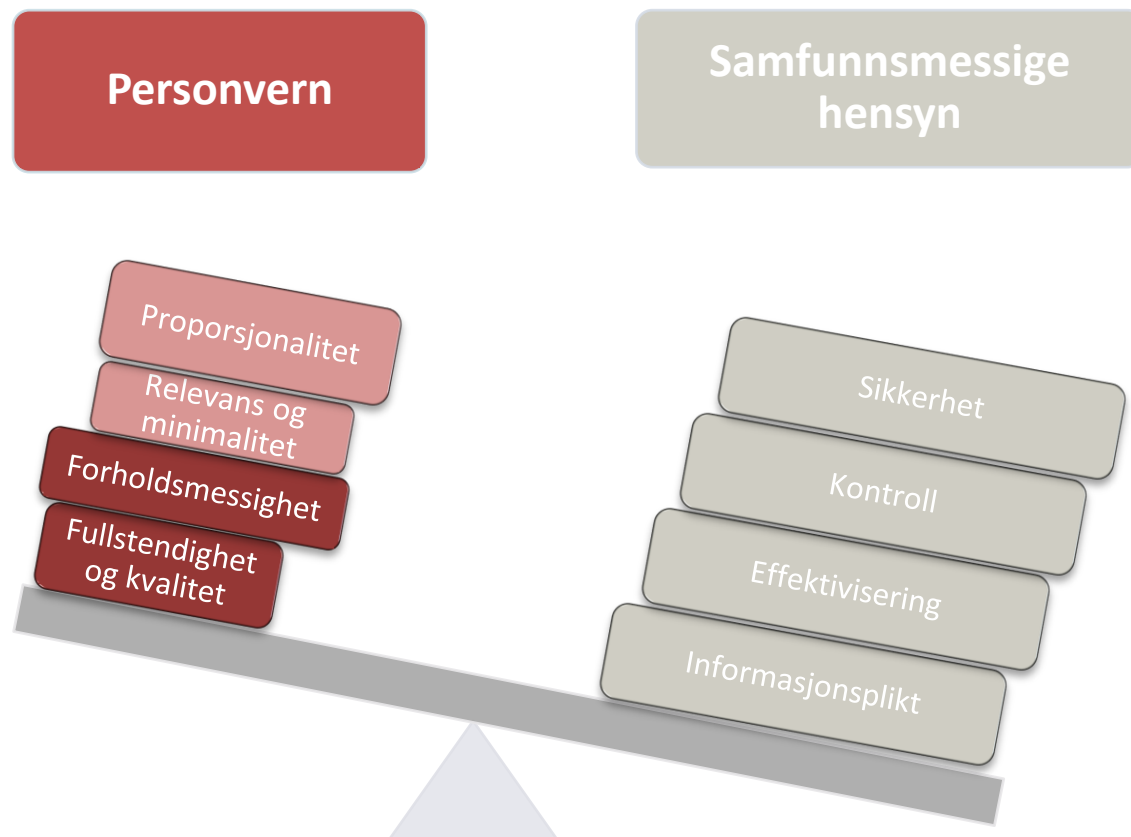


Utrekning av personvernkonsekvenser i lovforarbeider

- En studie av arbeid med utredning av personvernkonsekvenser i lovforarbeider fra 2012



Forord

Denne oppgaven ble startet høsten 2013 og har pågått frem til sommeren 2015. Særlig det siste året har arbeidet med oppgaven hatt mindre fremdrift enn tiltenkt, på grunn av full jobb. Motivasjonen for å ferdigstille har imidlertid alltid vært tilstede, selv om det til tider har føltes håpløst. Derfor oppleves det nå som stor tung sekk fjernes fra mine skuldre.

Jeg ønsker å takke hele miljøet på Senteret for rettsinformatikk for fem lærerike og ikke minst morsomme år. På SERI får man venner for livet. Min veileder Dag W. Schartum fortjener skryt for å ha bistått med gode tilbakemeldinger, og en evne til å gi meg nytt mot de gangene det har vært nødvendig. Du har også lært meg viktigheten av å planlegge godt før man setter i gang med en slik oppgave, og sørge for at man tar ett skritt av gangen – og helst de riktige skrittene.

Jeg ønsker også å takke min samboer, Karina, som har støttet meg og bistått med korrektur og kritiske spørsmål gjennom hele prosessen.

Eirik Aronsen

Oslo

Juli, 2015

Innhold

Forord	2
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn og aktualitet.....	5
1.2 Problemstilling.....	9
1.3 Metode	12
1.3.1 Rettskildestudier.....	12
1.3.2 Intervjuer	14
1.3.3 Refleksjoner rundt metodevalg	17
2 Utredning generelt - utredning av personvernkonsekvenser spesielt.....	19
2.1 Utredning av konsekvenser	19
2.1.1 Hvorfor gjennomføre konsekvensutredninger?	19
2.1.2 Erfaringer fra konsekvensutredning i lovforarbeider	25
2.2 Utredning av personvernkonsekvenser.....	26
2.2.1 Metoder og systematikk for å utrede personvernkonsekvenser	28
2.2.2 Sammenligning av metodene	35
2.3 Lovgivningsprosessen - Fra initiativ til vedtatt lov	38
3 I hvilken grad utredes personvernkonsekvenser av lovforarbeider i 2012?	42
3.1.1 Valg av periode	42
3.2 Opplegg for å finne frem til endelig utvalg	43
3.3 Gjennomgangen av forslagene	54
3.3.1 Oppsummering av forslagene.....	83
3.4 Analyse av gjennomgangen	86
3.4.1 Tilfeller hvor personvern blir vurdert i utredningsfasen	87
3.4.2 Tilfeller hvor personvern er <i>delvis</i> vurdert i utredningsfasen	91
3.4.3 Tilfeller hvor personvern <i>ikke</i> blir vurdert i utredningsfasen	93
3.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser	98
4 Oppsummering.....	100
4.1 Veien videre	101
4.1.1 Utforming av mandater	101
4.1.2 Datatilsynet og KMD sin rolle	102
4.1.3 Gjennomføre modenhetsvurderinger av departementene innen personvern.....	104
4.1.4 Utvikle en ny veileder innen vurdering av personvernkonsekvenser	105
Litteraturliste.....	107
Vedlegg - Intervjuer	116

1 Innledning

I denne masteroppgaven har jeg sett nærmere på departementenes praksis med å utrede personvernkonsekvenser i lovforarbeider. Jeg har undersøkt om departementene gjennomfører utredning av personvernkonsekvenser samt hvilke metoder de eventuelt bruker.

Oppgaven er delt inn i fire kapitler. Det første kapitlet er et innledningskapittel hvor jeg beskriver bakgrunn, problemstillinger og generelt om metode. I kapittel to gir jeg en kort innføring i utredningsarbeid generelt og utredning av personvernkonsekvenser spesielt. I kapittel tre gjennomgår jeg problemstillingene, før jeg i kapittel fire oppsummerer og diskuterer veien videre.

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Før lovgiver foreslår nye lovbestemmelser er en viktig del av prosessen å utrede forslaget. Et forslag vil ofte innebære å oppnå en eller annen virkning. Dette kan være løsninger på et eller flere samfunnsproblemer, være et ledd i en politisk satsing, revisjon av eksisterende lov, eller skyldes faktiske utviklingstrekk i samfunnet, herunder blant annet teknologisk utvikling.¹ Eksempelvis vil Finansdepartementets forslag om elektronisk skattekort være et ledd i regjeringens målsetning om digitalt førstevalg.² I andre tilfeller har gjerne lovgiver et ønske om å bedre kontrollen med innbyggere som mottar trygdeordninger, i den hensikt å sørge for at færrest mulig klarer å lure til seg mer enn de har krav på. I forslag hvor det skal behandles opplysninger om personer, vil det være viktig å gjennomføre en utredning av personvernkonsekvenser. Dette gjøres for å vurdere om det foreslåtte tiltaket gjør et for stort inngrep i den enkeltes personvern i forhold til hva man ønsker å oppnå. Utredning av personvernkonsekvenser kan i så måte sammenlignes med en risikoanalyse. Det første man må gjøre er å definere mulige

¹ Backer, Inge L., 2013, s. 20 – 27.

² Digitaliseringsrundskrivet, 2012

personvernkonsekvenser et tiltak kan få, eksempelvis ved innføring av en ny lovbestemmelse. Deretter må konsekvensene analyseres og vurderes. Alternative behandlingsmåter bør også vurderes. Når man foretar en risikoanalyse gjennomfører man mange av de samme trinnene. Formålet er å kartlegge og beskrive risiko. Man definerer en konsekvens, beregner sannsynligheten for at den inntreffer og vurderer mulige tiltak dersom risikoen blir for stor. Analysen kan dermed bidra til at man finner den rette balansen mellom de ulike hensynene som foreligger.³

Flere land har i de siste årene tatt i bruk metoder for å utrede personvernkonsekvenser, en felles samlebetegnelse for slike metoder er Privacy Impact Assessment (forkortes til PIA). PIA handler om å utrede personvernkonsekvenser i prosjekter, programmer, tjenester, politiske beslutninger eller andre initiativer som involverer behandling av personopplysninger. I min oppgave vil jeg konsentrere meg om PIA som et paraplybegrep for utredning av personvernkonsekvenser. Tanken med PIA er å være proaktiv overfor mulige utfordringer knyttet til personvern. Man skal forsøke å forutse konsekvensene i en tidlig fase, istedenfor å drive "brannslukking" i etterkant.⁴

PIA har fått stor oppmerksomhet i flere land, blant annet Australia, Canada, Storbritannia og New Zealand. Selv om disse nasjonene opererer med noe ulike definisjoner, er det betydelige likheter mellom dem. Hovedtrekkene i de fleste definisjonene er at *PIA er en prosess for å identifisere og evaluere risiko for personvern, vurdere hvorvidt personvernlovgivning etterleves og hvordan risikoene kan unngås eller begrenses*.⁵ Det er denne definisjonen jeg legger til grunn for utredning av personvernkonsekvenser i min masteroppgave.

³ Aven, Terje, Willy Røed og Hermann S. Wiencke, 2008, kap. 1.

⁴ Gary T. Marx, 2012, Wright og De Hert (red.), Forord.

⁵ Wright og De Hert, 2012, s 5-8.

Også i Norge har oppmerksomheten rundt utredning av personvernkonsekvenser økt de siste årene. I *Stortingsmelding nr. 11 (2012-2013) Personvern – utsikter og utfordringer* beskrives viktigheten av utredningsarbeid i lovsaker. Det er blant annet presisert at utredningen synliggjør hvilke konsekvenser et forslag har for personvernet. For at Stortinget skal ha et så godt grunnlag som mulig før de foretar en beslutning om en ny lov, er det dermed en forutsetning at utredningen gjøres på en god måte.⁶ I fikk 2008 Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD)⁷ utarbeidet en egen veileder for å utrede personvernkonsekvenser i lovforarbeider, denne beskriver jeg nærmere under avsnitt 2.2.1.

I situasjoner hvor det behandles personopplysninger, vil det alltid være motstridende hensyn som må vurderes. Hvilke personvern vurderinger som gjøres i forkant, har mye å si i forhold til hvordan behandlingen av personopplysninger foregår og om avveiningen mellom personvern og andre hensyn er balansert. Betaler du i kassen på Rema med bankkort, registreres opplysninger. Leser du av reisekortet ditt på bussen, registreres opplysninger. Bruk av mobiltelefon, adgangskort, nettbank, websider, etc. er bare noen av de mange eksemplene på tilfeller hvor du legger igjen opplysninger elektronisk. En utredning av personvernkonsekvenser før behandlingen starter, vil kunne minske risikoen for at personvernet blir skadelidende i uforholdsmessig grad. Dersom vi eksempelvis tar utgangspunkt i bruk av elektroniske reisekortet i kollektivtransport, vil det kunne være et ønske fra kollektivselskapet å registrere hvilke avganger som har flest reisende. Informasjonen som samles inn kan brukes til å vurdere om det på enkelte strekninger og/eller enkelte tidspunkt bør settes inn ekstra kapasitet. Fra den reisendes ståsted kan man snakke om muligheten til å reise anonymt. Dersom man

⁶ Stortingsmelding nr. 11 (2012-2013) Personvern – utsikter og utfordringer, kap 7.

⁷ Etter regjeringsskifte ble FAD og Kommunaldepartementet slått sammen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

er bosatt i en storby løses problemet enkelt dersom man anonymiserer reisekortene. Bor man derimot langs en riksvei hvor det er ett til to hus ved hvert busstopp, vil ikke anonymisering av reisekort få den samme virkningen. Her ser vi at forholdet mellom formålet (oversikt over hvilke avganger som er tungt belastet) og personvernet (muligheten til å reise anonymt) er ulike ut i fra hvilken situasjon man befinner seg i. Selv om eksempelet er forenklet, illustrerer det likevel viktigheten av å utrede personvernkonsekvensene. Det vil naturligvis også være spørsmål om informasjonssikkerhet, lagringstid, hvem som er behandlingsansvarlig osv. Dette kommer jeg nærmere inn på i kap. 2.

I senere tid er det overvåking av befolkningen som har fått mest oppslag i media. Det mye omtalte Datalagringsdirektivet er bare *ett* av de rettslige reguleringene som har skapt debatt. Det har også dukket opp flere avsløringer om nasjoner som overvåker andre land sine innbyggere.⁸ Ny teknologi muliggjør nye former for kontroll i form av overvåking, identifisering og sammenstilling av opplysninger om den enkelte. Sammen med den teknologiske utviklingen har terroraksjonene de siste 12-13 årene gitt myndighetene den nødvendige begrunnelsen og muligheten til å drive slik overvåking.⁹ Ofte er det USA som trekkes frem i slike saker, men man trenger ikke å dra lengre enn til Sverige før man finner eksempler på at lovgiver tillater overvåking av egne innbyggere. Markus Naarttijärvi ved Universitetet i Umeå publiserte i 2013 sin doktoravhandling hvor han konstaterte at personvern blir mindre vektlagt i utarbeidelse av svensk lovgivning. I sin avhandling har han blant annet studert de vurderingene som ligger bak ny lovgivning siden 2007 som omhandler rikets sikkerhet. Tendensen er at personvern må vike i de saker som

⁸ Spesielt avsløringene til Edward Snowden.

⁹ Wright og De Hert, 2012, s 3.

omhandler riktes sikkerhet. I tillegg viser han at de samfunnsmessige konsekvensene av eksempelvis overvåking blir tonet ned i lovgivers begrunnelser.¹⁰

Med dette som bakgrunn, mener jeg det er viktig å gjennomføre en studie av norsk lovgivning for å se hvilke vurderinger man har tatt i saker hvor personvern og andre hensyn måles mot hverandre. Jeg vil i neste avsnitt presentere opplegget for gjennomføringen av masteroppgaven.

1.2 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen for oppgaven er *om* utredning av personvernkonsekvenser ved lovforarbeider gjennomføres, og *hvilke* metoder som benyttes. Jeg begrenser meg til å se lovforarbeider fra 2012, dvs. nye lover, endringslover og midlertidige lover. Valget begrunner jeg både ut i fra tiden jeg hadde til rådighet, og at sakene vil være så nye at det ville være enklere å finne riktige kontaktpersoner med tanke på videre undersøkelse av sakene. Jeg tror videre det vil være lite hensiktsmessig å se på tilfeldige saker fra hele 2000-tallet, ettersom fokus på personvern og utredning har utviklet seg i løpet av perioden.

For å få svar på hovedproblemstillingen har jeg delt oppgaven inn i to forskningsspørsmål:

A I hvilken grad utredes personvernkonsekvenser av lovforarbeider?

Formålet med dette spørsmålet var å se på om departementene har jobbet med utredning av personvernkonsekvenser i lovforarbeider fra 2012. Det vil si om de har gjennomført vurderinger og analyser av personvernmessige spørsmål i utredningen

¹⁰ Ebba Wigerström, 2013. <http://www.dagensjuridik.se/2013/11/personliga-integriteten-offras-rikets-sakerhet-avhandling-om-effekterna-av-nya-tvangsmedel>

av lovforslaget. Utredningsinstruksen¹¹ stiller krav til utredning av departementenes arbeid med reformer og tiltak. Instruksen sier at økonomiske og administrative konsekvenser skal utredes, i tillegg skal *andre vesentlige* konsekvenser utredes. Til Utredningsinstruksen er det utarbeidet en veileder som gir utfyllende anvisning på utredningsarbeidet. Her er det blant annet beskrevet nærmere hva som ligger i andre vesentlige konsekvenser. Det står at en konsekvensutredning skal inneholde en vurdering *av alle hensyn* som er vesentlige i den aktuelle saken. Videre er det en liste med eksempler på slike hensyn.¹² På denne listen finner vi områder som: befolkningens helse, miljø, likestilling, utdanning og personvern. Veilederen til Utredningsinstruksen nevner altså personvern eksplisitt som et av områdene hvor man skal vurdere å utrede konsekvenser.

For å finne svaret på problemstillingen har jeg funnet frem til alle lovforarbeidene fra 2012. Dette gjorde jeg ved å benytte meg av <http://www.regjeringen.no>. Her fant jeg frem proposisjoner til Stortinget fra 2012. Proposisjoner til Stortinget brukes når Regjeringen ønsker at Stortinget skal vedta et forslag. Det kan blant annet være forslag til vedtak om nye lover, endre eksisterende lover eller oppheve lover. For å finne frem til de sakene som kan omhandle personvernsspørsmål søkte jeg gjennom samtlige lovproposisjoner fra 2012 for å finne de tilfellene hvor Datatilsynet var høringsinstans, eller hvor proposisjonen ikke har vært på alminnelig høring, men hvor Datatilsynet uttalte seg etter ønske fra et departement. Dette gjorde jeg fordi Datatilsynet skal være høringsinstans i alle saker som berører personvern.¹³

Etter gjennomgangen satt jeg igjen med et utvalg av saker. Disse gikk jeg gjennom for å identifisere tilfeller som kan ha konsekvenser for personvernet og om det er

¹¹ Utredningsinstruksen er en instruks som skal sikre god forståelse og styring med offentlige reformer og regelendringer. Blant annet ved å sikre god kvalitet på utredningene.

¹² Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid, kap 11.

¹³ Om Datatilsynet, 2011, 3. avsnitt.

gjennomført utredning av mulige personvernkonsekvenser. Opplegget er nærmere beskrevet i kap 3.

B Hvordan utføres utredning av personvernkonsekvenser i lovarbeid?

Med dette spørsmålet var formålet å undersøke hvilke metoder som brukes for å utrede personvernkonsekvenser i lovforarbeider. Spørsmålet er nært knyttet til forrige spørsmål, og vil kun gjelde for de sakene hvor jeg fant utredning av personvernkonsekvenser.

I 2008 ble det laget en egen veileder for å utrede personvernkonsekvenser i lovarbeid.¹⁴ Bakgrunnen for veilederen var å sørge for bedre kunnskap om personvern og personvernutfordringer. Man så at personvern ofte kom sent i utredningsprosessen og at avveiningene ofte var mangelfulle eller helt fraværende.¹⁵ Personvernveilederen ble ikke gjort obligatorisk.

Det er sju år siden veilederen ble publisert. Jeg ønsker derfor å bruke mitt utvalg for å undersøke om den brukes i dag, eller om departementene bruker andre metoder. Ettersom det ikke er et krav å følge veilederen er det ikke noe garanti for den blir brukt.

For å finne svar på problemstillingen har jeg vurdert de sakene som har gjennomført en utredning av personvernkonsekvenser. I dette forskningsspørsmålet var det naturlig å vurdere selve kvaliteten på utredningen av personvernkonsekvenser. Jeg har også sett om departementet henviser til veilederen til Utredningsinstruksen om vurdering av personvernkonsekvenser i mandatet eller i utredningen.

¹⁴ Vurdering av personvernkonsekvenser – Veileder til utredningsinstruksen, 2008.

¹⁵ Forelesning - Kjerstad, 2013.

1.3 Metode

I dette avsnittet drøfter jeg de ulike forskningsmetodene som er brukt i oppgaven. Oppgaven har i utgangspunktet en kildekritisk metode, det vil si at jeg har gjennomført kritisk vurdering av både de skriftlige og muntlige kildene som er benyttet. Nedenfor beskrives metodene generelt og hvilke utfordringer/svakheter de kan bety for min oppgave. Ettersom jeg skal gi en fremstilling og vurdering av allerede eksisterende materiale, har jeg i hovedsak benyttet meg av rettskildestudier og intervjuer. All bruk av metode er tilpasset det tverrfaglige forvaltningsinformatiske perspektivet som oppgaven bærer preg av.

1.3.1 Rettskildestudier

Ved valg av metode er det viktig å velge den metoden som best klarer å beskrive virkeligheten.¹⁶ Den første delen av min oppgave går ut på å finne mulige personvernkonsekvenser og henvisninger til utredning i lovforarbeider. Både lovproposisjonen og de utredningene som skrives i forkant, er lovforarbeider og anses som rettskilder.¹⁷ Lovforarbeider kan betraktes som de prosesser som er gjort i forkant av Stortingets vedtak av en lov. Lovforarbeider omfatter blant annet NOUer, høringsuttalelser, stortingsproposisjonen fra departementet, innstillingen fra fagkomiteen, samt forhandlingene på Stortinget. Forarbeidene som benyttes i denne oppgaven er av så ny dato at alle ligger tilgjengelige hos <http://www.regjeringen.no> eller <http://www.stortinget.no>. Også Lovdata og Rettsdata har gjort flere av forarbeidene søkbare på sine nettsider. Til denne delen av oppgaven har jeg valgt å benytte dokumentstudier i form av rettskildestudier.¹⁸

¹⁶ Jacobsen, 2005, s 28-41.

¹⁷ Bertnes, 2012, s 30-43.

¹⁸ Schartum (2013).

Ved å velge rettskildestudier i form av dokumentstudier ved analysen av lovforarbeider kan jeg ikke garantere at jeg har fått frem alle meninger og holdninger hos de som har jobbet med utredningene. Jeg kan derfor ikke utelukke at det forekom andre diskusjoner rundt utredning av personvernkonsekvenser enn de som står beskrevet i de trykte forarbeidene, noe som helt klart kan anses som en svakhet med metodevalget. På den annen side gjenspeiler min gjennomgang den samme informasjonen som Stortingskomiteene får når de skal komme med sin innstilling til Stortinget – sett bort i fra den eventuelle lobbyvirksomheten som foregår.

Jeg har også benyttet meg av kilder som ikke er knyttet til de aktuelle utredningene. Disse kildene knytter seg primært til regler for utredningsarbeid og metodikk for å utrede personvernkonsekvenser, men også andre kilder som har bidratt som et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å kunne gjennomføre oppgaven. Kildene har bidratt til å belyse plikter, utfordringer og andre forhold som har hatt relevans for oppgaven.

Måten jeg har jobbet med dokumentene på innledningsvis, er knyttet til en form for kvalitativ innholdsanalyse av rettskilder.¹⁹ Det vil si at jeg valgte ut dokumenter for gjennomgang før datainnsamlingen startet, samt at jeg lagde en strukturert datamatrise med kategorier som var utarbeidet slik at jeg kunne finne svar på problemstillingene oppgaven forsøker å belyse. Dokumentene ble så vurdert i forhold til kategoriene i matrisen, ved at jeg fylte inn den nødvendige informasjonen fra hvert enkelt forslag. I slike innholdsanalyser er det særlig viktig å identifisere og registrere det innholdet i tekstene som er relevante for oppgavens problemstilling. I tilknytning til matrisen utarbeidet jeg derfor en matriseinstruks med forklaringer på hva de enkelte kategoriene skulle inneholde. Hensikten med matriseinstruksen var å sørge for at jeg jobbet på samme måte med alle forslagene og således minsket

¹⁹ Se Grønmo, Sigmund (2004), s. 187 – 193.

risikoen for at mine egne perspektiver ville ha for stor innvirkning på utvelgelse og tolkning av innholdet i lovsakene. Denne gjennomgangen var primært knyttet til lovproposisjonene og høringsnotatene/høringsbrevene.²⁰ Hensikten med gjennomgangen var primært å skille de lovsakene som kunne ha personvernimplikasjoner og de som ikke berørte personvern i nevneverdig grad.

Til den videre gjennomgangen benyttet jeg et analyseopplegg baserte hvor jeg vurderte kvaliteten på rettskildene. Analysen ble brukt på de personvernrelaterte sakene for å finne hvor man hadde utredet de mulige personvernkonsekvenser og hvilke metoder som ble benyttet. Aanalysene ble brukt for å se hvilke personvernrelaterte argumenter som var for og i mot forslaget. Disse argumentene ble hentet fra høringsnotat/høringsbrev, svar fra høringsinstanser og svar fra departementene i. Denne delen handler i stor grad om *hvordan* departementene har jobbet med å utrede personvernkonsekvenser av de lovforslag der et er mulige personvernimplikasjoner.

1.3.2 Intervjuer

I tillegg til rettskildestudier har jeg benyttet meg av intervjuer. Intervjuene er utført over telefon for å kunne gjennomføre et flest mulig intervjuer i kombinasjon med full jobb. Fordelene med telefonintervju er at den geografiske plasseringen ikke spiller noen rolle. Man kan nå alle svært enkelt, det krever mindre tid og er kostnadsbesparende, samt at informantene kan tenkes mindre påvirket av såkalte intervju effekter enn ved et personlig intervju.²¹ Ulempene ved telefonintervjuer er at man mister muligheten til å se ansiktsuttrykk og andre uttrykk som kan være beskrivende for hvordan respondenten svarer. I tillegg mister man muligheten til å vise frem eventuelle poenger eller tilsvarende som kan være viktige for samtalen. I ett av intervjuene fikk jeg erfart en slik utfordring da en av respondentene brukte en

²⁰ Det vil se de utredningene som er sendt på høring.

²¹ Mordal, Tove L. (2000) s. 28.

del tid på å finne et avsnitt i en lovproposisjon som jeg henviste til. En tredje ulempe ved telefonintervjuer er at man ikke har kontroll over hvilke omgivelser respondenten befinner seg i. Respondenten kan eksempelvis være på butikken, på bussen, hjemme eller på kontoret, noe som kan påvirke hvor engasjert de blir i samtalen.

Før gjennomføringen av intervjuene utviklet jeg en semistrukturert intervjuguide med spørsmål som til sammen forsøkte å dekke de sentrale problemstillingene i oppgaven. Semistrukturerte intervjuer (eller uformelle intervjuer) innebærer, i motsetning til strukturerte intervjuer, at spørsmålene tilpasses intervjuobjektene underveis.²² Det vil si at intervjuguiden var utformet på en slik måte at det var fastsatt noen temaer på forhånd, slik at intervjuet kunne foregå på en fleksibel måte. På denne måten fikk jeg mulighet til å la intervjuet utvikle seg avhengig av hvilken informasjon respondenten gav. Selv om denne formen for intervjuer skal følge noen temaer, hadde jeg lagt opp til en del spørsmål som jeg uansett ville stille. Begrunnelsen for å velge en slik fremgangsmåte handlet i stor grad om å forsikre meg at jeg ikke låste meg for mye til ett opplegg, mens respondentene kanskje satt med annen informasjon som kunne være interessant. Jeg fikk anledning til å stille oppfølgende spørsmål til informanten underveis, for å få en enda dypere forståelse for de valgene som ble gjort, og hvilke refleksjoner informanten hadde rundt vurdering av personvernkonsekvenser, og utredningskravene generelt.

Ettersom noen av utredningene har gjennomført vurdering av personvernkonsekvenser, og andre ikke, var det nødvendig å lage to ulike intervjuopplegg.

²² Grønmo, Sigurd (2010) s. 159-165.

I intervjuene hvor personvern var vurdert ønsket jeg å lære mer om hvordan arbeidet med personvernsspørsmål faktisk foregikk, om utredere(n) hadde fått noen føringer fra departementet, altså oppdragsgiver, om at personvern skulle diskuteres, eller om initiativet kom fra arbeidsgruppen. Videre ville jeg høre om de kjente til og/eller om de hadde benyttet personvernveilederen og eventuelt hvilke tanker de har om denne.

I Intervjuguiden som gjaldt forslag der personvern ikke var vurdert var spørsmålene og temaene særlig knyttet til om de kjente til kravet om at andre vesentlige konsekvenser skal utredes, om de vurderte å utrede personvernkonsekvenser, hvorfor konklusjonen ble som den ble, og om personvernsspørsmål ble nevnt i forbindelse med utredningsarbeidet.

Jeg har gjennomført fire intervjuer, hvor én av informantene hadde ansvar for to ulike forslag. Således er det fem forslag som er dekket gjennom intervjuer. I to av forslagene var personvernkonsekvenser vurdert, mens i ett forslag var personvern delvis vurdert. I to av forslagene var personvern vurderinger fraværende i utredningen. Informantene kom fra Skatteetaten, Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet. Intervjuene varte i ca. 30-40 minutter.

Jeg forsøkte i utgangspunktet å ha intervjuer med den som har vært leder for utredningene, samt en person med sekretærfunksjon. Grunnen til å forsøke å gjennomføre intervjuer med to personer fra hver utredning var fordi jeg ønsket å sikre et så godt informasjonsgrunnlag som mulig. Det kan eksempelvis tenkes at de ulike personene husker forskjellige ting, eller har ulike oppfatning om hvordan utredningsarbeidet foregikk. Det viste seg imidlertid at det var vanskelig å få positiv respons fra de personene som har bidratt i utredningsarbeidet. Flere av svarene jeg fikk gikk ut på at utredningen ble gjennomført av en person, og alle vurderinger som departementet har hatt er dokumentert i utredningen og lovproposisjonen.

1.3.3 Refleksjoner rundt metodevalg

Den største utfordringen med å gjennomføre intervjuene har vært å få kontakt med de riktige personene. De fleste utredningene inneholdt ikke navn og kontaktinfo til de som har bidratt i arbeidet. Jeg tok derfor kontaktet med departementet som var ansvarlig for utredningene for å få kontaktinfo til riktige personer. Jeg tok her utgangspunkt i de personene som sto nevnt i høringsbrevene som sendes i tilknytning til utredningene. Dette vil typisk være avdelingsledere eller ekspedisjonssjefer i departementene. Jeg forsøkte å kontakte disse personene pr. telefon og/eller mail. Jeg forsøkte i første omgang å ta kontakt på telefon fordi en telefonsamtale ofte vil kunne være mer oppklarende og forklarende enn en mail, og mottakeren får mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål direkte. Det viste seg imidlertid at disse personene var svært opptatte, og sjelden tilgjengelig på telefon. Jeg ble derfor nødt til å sende forespørsel om kontaktinfo pr. mail.

Etter hvert som jeg fikk kontaktinfo til enkeltpersoner som hadde arbeidet med utredningene forsøkte jeg, klok av skade, å kontakte disse pr. mail for å avtale tid for telefonintervju. Heller ikke her var det alle som svarte. En utfordring med å ta kontakt om slike intervjuer er at man må forsøke å motivere respondentene til å delta, og man må på ingen måte gi uttrykk for at intervjuet skal bære preg av noen som helst form for «kontroll».

Etter hvert som jeg gjennomførte intervjuene ble jeg oppmerksom på en utfordring jeg ikke hadde forutsett. Når personene som ble intervjuet ikke hadde gjennomført personvernkonsekvenser, skyldes ikke dette alltid et aktivt valg. Personene hadde kanskje ikke kjennskap eller kompetanse nok til å gjøre vurderingen om hvorvidt de burde gjennomført en bestemt handling eller ikke, i dette tilfelle vurdere personvernkonsekvenser. Selv om de burde gjennomført slike vurderinger, var det ikke et aktivt valg å la være når lovforslaget ble utredet. Selv om dette er et funn i seg selv, er det utfordrende som intervjuer og forsøke å holde samtalen flytende. Jeg

ble derfor tvunget til å improvisere mer enn planlagt. Likevel vurderer jeg intervjuene som gode og informasjonsrike.

I tillegg til overnevnte metoder har jeg forsøkt å ta kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet og Miljødirektoratet for å høre om de hadde erfaringer knyttet til manglende utredninger av henholdsvis vurdering av likestillingskonsekvenser og vurdering av miljøspørsmål i lovgivningsprosessen. Dette er områder, som i likhet med personvern bør utredes dersom konsekvensene anses å kunne være vesentlige. Verken Likestillings- og diskrimineringsombudet og Miljødirektoratet har besvart mine henvendelser.

2 Utredning generelt - utredning av personvernkonsekvenser spesielt

I denne delen av oppgaven vil jeg gi en kort innføring i lovutredninger generelt med særlig vekt på utredning av personvernkonsekvenser. Hensikten med dette kapitlet er å gi en oversikt over ulike begreper, regler, retningslinjer og metoder innen utredningsarbeid samt å diskutere ulike metoder og systematikk for å utrede personvernkonsekvenser.

2.1 Utredning av konsekvenser

For å kunne gjøre konsekvensutredninger, er det nødvendig å ha et klart bilde av hva en konsekvensutredning er. Trolig vil flere ha en viss formening om hva det betyr, men en klar og tydelig definisjon er kanskje ikke like enkelt å beskrive. Fredrik Holth og Nikolai K. Winge skriver at begrepet *konsekvensutredning* kan ha flere betydninger. For det første kan man henvise til *utredningsprosessen* som typisk vil innebære utredningen, høringsrunden, vurdering i departementet samt en systematisk kartlegging av hvilke konsekvenser et tiltak vil medføre. Man kan også vise til *utredningsresultatet*, det vil si de faktiske opplysninger som fremkommer av utredningsprosessen. Til slutt kan man henvise til *sluttdokumentet* som sammenfatter og presenterer konsekvensene.²³ Ettersom jeg er noe usikker på betydningen av å skjelne mellom resultat og dokument forholder jeg meg til to utgangspunkt, dvs. *utredningsprosessen* og *utredningsresultatet* herunder også *sluttdokumentet*. Trolig er to utgangspunkt tilstrekkelig, ettersom resultatet av utredningene presenteres i sluttdokumentet. I denne oppgaven vil jeg i hovedsak se på det første, altså prosessen med å utrede konsekvenser. Det vil si at utfallet av prosessen vil vektlegges mindre enn selve prosessen.

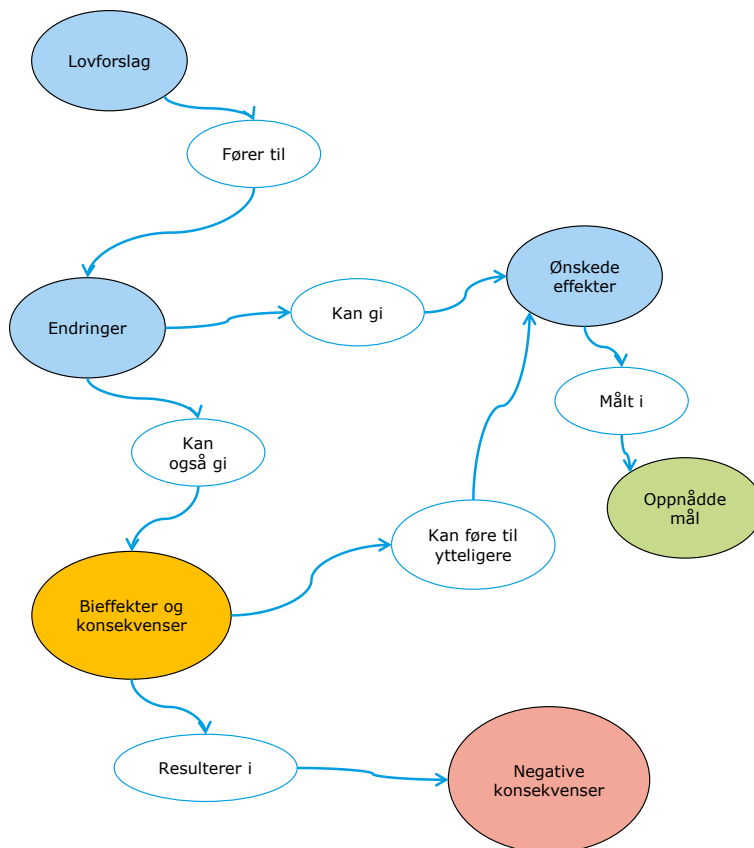
2.1.1 Hvorfor gjennomføre konsekvensutredninger?

Når nye forslag foreslås kan det være vanskelig å vite på forhånd hvilke konsekvenser som kan gjøre seg gjeldene. Ettersom konsekvenser kan være

²³ Holt, Fredrik og Nikolai K. Winger (2014), kap. 1.

vanskelig å forutse, vil en vurdering av antatte konsekvenser kunne bidra til belyse hvilke faktorer som kan få innvirkning på forslaget, både de tilsiktede og utilsiktede. Et eksempel kan være dersom regjeringen ønsker å redusere problemer med ran, økonomisk kriminalitet og svarte penger. En måte å møte problemet kan være kvitte seg med kontante betalingsmidler, og gå over til full elektronisk betaling. Et slikt tiltak kan medføre flere konsekvenser, både tilsiktede og utilsiktede. For det første vil samfunnet være svært utsatt dersom de elektroniske betalingstjenestene kolliderer. For det andre vil alle transaksjoner kunne spores, slik at man ikke har mulighet til å betale anonymt. For det tredje vil en betydelig andel vektere som jobber innen verditransport stå uten jobb. I tillegg vil sannsynligvis flere eldre synes det er vanskelig å legge om vaner fra kontant betaling til elektroniske betalingsmidler.²⁴ Fordelen med å utrede konsekvenser handler i så måte om å belyse, vurdere og analysere antatte konsekvenser av forslag, slik at man er i stand til å ta en beslutning som balansere antatte konsekvenser på den ene siden og forslagets ønsket effekt på den andre. Dersom utredningen er gjennomført på en god måte vil beslutningstaker ha et bedre grunnlag for å velge den beste løsningen.

²⁴ Vil ha saftig gebyr på uttak av kontanter - Sættem, Johan B
<http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.7811922>



Figur 2.1 effekter ved lovforslag

Figuren ovenfor illustrerer hvordan et lovforslag fører til en eller flere former for endringer, eksempelvis vil kutt av kontante betalingsmidler føre til en endring i hvordan vi betaler for varer og tjenester. Dette vil gi noen ønskede effekter (reduisert ran, økonomisk kriminalitet og svarte penger). Endringene vil også kunne gi noen bieffekter og konsekvenser som igjen kan resultere til ytterligere ønskede effekter. Bieffektene og konsekvensene kan også resultere i negative effekter. De positive ønskede effektene, enten de er tilsiktede eller utilsiktede vil bidra til å oppnå forslagets opprinnelige mål. Ved å utrede konsekvenser på et tidlig stadium vil man lettere kunne si noe om hvilke konsekvenser forslaget kan ha, og man kan på denne måten sette inn tiltak for å redusere sannsynlighet for at de negative konsekvensene gjør seg gjeldene. Konsekvensutredningen vil også kunne føre til at man blir oppmerksom på gevinster man i utgangspunktet ikke hadde tenkt på.

I Norge skal departementene og deres underliggende virksomheter forholde seg til reglene i Utredningsinstruksen når de arbeider med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget.²⁵

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongeligresolusjon 24. juni 2005. Det er Kommunal og Moderniseringsdepartementet som i dag har ansvar for Utredningsinstruksen.

Utredningsinstruksen gir pålegg om at økonomiske og administrative konsekvenser, samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes i forbindelse med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Administrative konsekvenser retter seg mot hvilke virkninger et forslag har for organiseringen innenfor et bestemt område, dette kan være innenfor statsforvaltningen, den kommunale og fylkeskommunale sektor, eller innenfor privat sektor. Med økonomiske konsekvenser menes de kostnadsendringene som følger de administrative endringene, eksempelvis økt eller redusert bruk av personellressurser, lokaler, utstyr, etc.²⁶ Hva som menes med andre vesentlige konsekvenser beskrives ikke eksplisitt i Utredningsinstruksen, men det vises til at andre vesentlige konsekvenser må vurderes i den enkelte sak. Det stilles uansett et krav om at andre konsekvenser skal være vesentlige.²⁷

Utredningsinstruksen gir også føringer for høringsrunden, samt foreleggelsesplikten og bestemmelser som gjelder for lover og forskrifter. Utredningsinstruksen sier blant annet at dersom en konsekvensutredning viser at saken kan medføre vesentlige økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder, eller at konsekvensutredningen berører andre departementers ansvarsområder i vesentlig grad, skal departementet som eier forslaget legge dette frem for de berørte

²⁵ Se Utredningsinstruksens veileder punkt 11.3 og 11.3.11.

²⁶ NOU: 1973 : 52 Administrative og økonomiske konsekvenser av lover m.v. kap 1.

²⁷ I denne oppgaven omtaler jeg dette som vesentlighetskravet.

departementer *før* forslaget sendes på alminnelig høring. Hensikten er at de berørte departementene skal få anledning til å gi en vurdering på om konsekvensene er tilfredsstillende utredet. De har en frist på tre uker, jf. Utredningsinstruksens punkt 4.2.1., 4.3. og 6.1. Saker som har vesentlige økonomiske konsekvenser skal alltid forelegges Finansdepartementet. Videre skal saker som har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser eller som omfatter forslag til nye rapporteringsordninger for kommunene eller fylkeskommunene alltid forelegges Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Ved utforming av lover og forskrifter skal saken reises for Justis- og beredskapsdepartementet *før* man setter i gang med større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, jf. Utredningsinstruksen 7.2. Utredningsinstruksen gir også pålegg om at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veiledning *Lovteknikk og lovforberedelse*. I denne veilederen er det beskrevet at det skal utformes et mandat for lovutredningsarbeidet. Kravet gjelder imidlertid ikke ved interne departementsutredninger.²⁸ Utredningsinstruksens punkt 3 gir retningslinjer for utformingen av mandater. Her står det at utredningsmandatet skal fastslå at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes. Her står det også at fagdepartementet skal bidra med å skaffe kvalifisert bistand for å foreta nødvendige vurderinger av konsekvenser.

I tilknytning til Utredningsinstruksen utarbeidet Moderniseringsdepartementet en veileder til denne. Denne ble sist revidert i 2007. Veilederen følger oppsettet i Utredningsinstruksen, og har som hensikt å gi utfyllende forklaringer og råd. Selv om verken Utredningsinstruksen eller veilederen gir en klar beskrivelse av hva som menes med *andre vesentlige* konsekvenser er det listet opp noen eksempler i veilederen. Som en del av *andre vesentlige konsekvenser* nevner veilederen

²⁸ Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov og forskriftsarbeid s. 29.

personvern eksplisitt som et av områdene hvor konsekvenser skal utredes.²⁹ Selv om veilederen ikke er like bindende som Utredningsinstruksen, vil den likevel ha en viss tyngde. Veilederen ble utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet med støtte fra Statskonsult og representanter fra de andre departementene. Ett av formålene med veilederen var å øke forståelsen av kravene til godt utredningsarbeid. Det kan derfor hevdes at områdene som nevnes i veilederen anses som så viktige at de bør vurderes. I tillegg til veilederen, er viktigheten av å utrede konsekvenser et forslag har for personvernet eksplisitt nevnt i *Stortingsmelding nr. 11 (2012-2013) Personvern – utsikter og utfordringer*. Således kan man si at det bør gjennomføres en vurdering om et lovforslag kan ha vesentlige personvernkonsekvenser.

Utredning av konsekvenser kan knyttes til mange ulike samfunnsforhold. Helse, likestilling, utdanning, miljø og økonomiske og administrativ konsekvenser er bare noen av områdene som kan være gjenstand for en konsekvensutredning.³⁰ Selv om denne oppgaven fokuserer på utredning av personvernkonsekvenser, er det viktig og minne om at personvern kun er ett av flere områder hvor det kan være aktuelt å konsekvensutrede. Det er således ikke noe særegent fenomen å utrede personvernkonsekvenser.

Som nevnt i kap 1 er PIA en mye brukt internasjonal samlebetegnelse på utredning av personvernkonsekvenser. PIA er imidlertid bare én av flere samlebetegnelser på konsekvensutredninger. Environmental Impact Assessment, Health Impact Assessment og Social Impact Assessment er andre eksempler på konsekvensutredningsområder.

²⁹ Andre eksempler er likestilling, spørsmål om miljø og utdanning.

³⁰ Se Utredningsinstruksen kap. 2.3.1

2.1.2 Erfaringer fra konsekvensutredning i lovforarbeider

Tidligere har flere rapporter og forskningsartikler pekt på manglende utredning i forbindelse med lovforarbeider. Senest i 2010 presenterte Difi rapporten *Graves det dypt nok?* som konkluderte med at utredninger av konsekvenser i lovforarbeider er svært mangelfulle. Tilsvarende undersøkelse ble også gjennomført i 2003 av Statskonsult med like resultater.³¹ I 1974 publiserte Geir Aarseth boken *Lovgivning og drøftelse av administrative og økonomiske konsekvenser*. Her gjennomgikk han 371 lovforarbeider fra tidsperioden 10. januar 1964 – 21. desember 1967 for å undersøke om det var vurdert økonomiske og administrative konsekvenser i lovforarbeidene. Aarseth konkluderte med at oppmerksomheten mot administrative og økonomiske konsekvenser lå på et lavt nivå. Kun hver tiende lovproposisjon inneholdt en eller annen form for vurdering knyttet til slike konsekvenser.³² På denne tiden var det ikke et utredningskrav om å vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av lover. Arbeidet til Aarseth var imidlertid et ledd i arbeidet med stille krav til utredning av administrative og økonomiske konsekvenser. I *NOU 1973 : 52 Administrative og økonomiske konsekvenser av lover m.v.* beskrev Forbruker – og administrasjonsdepartementet at temaet ikke synes å bli ofret tilstrekkelig oppmerksomhet under lovforberedelsen, og at de administrative og økonomiske konsekvensene av lover og andre offentlige bestemmelser trolig ikke blir belyst på en tilfredsstillende måte. Dette kombinert med at lovgivningen i større grad berørte flere grener av samfunnslivet, så man et behov for å få på plass noen retningslinjer for å regulere dette.

Blant forslagene i NOUen fra 1973 kan det nevnes forslaget om å opprette et rådgivende interdepartementalt utvalg med representanter fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Justisdepartementet. Utvalget skulle både kunne gi veiledning i enkelttilfeller, samt foreslå egne tiltak. Et

³¹ Nebben, Eivor (m/flere) (2010)

³² Aarseth, Geir (1974) kap. 4

annet forslag i NOUen var at lovforslag bør inneholde særskilt vurdering av hvorvidt forslaget medfører organisatoriske endringer i offentlige sektor, samt i den grad det er mulig, redegjøre for virkninger på arbeidsvolum, saksbehandlingstid, personalbehov og behov for lokaler og utstyr. Også virkninger for andre departementer ble foreslått å ha med. Denne NOUen er således starten på de reglene vi i dag har om utredning av økonomiske og administrative konsekvenser.

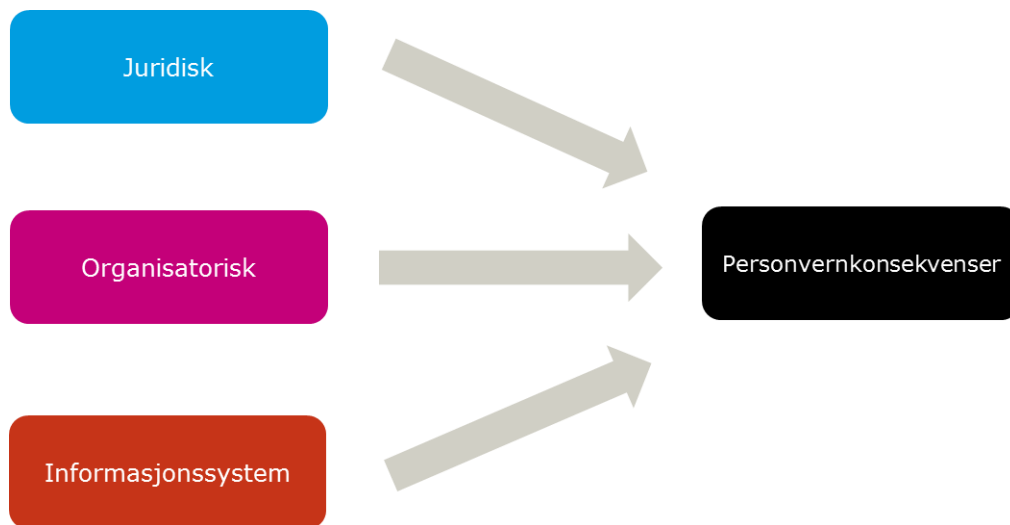
2.2 Utredning av personvernkonsekvenser

Når man skal utrede konsekvenser er tanken å vurdere dette på et så tidlig tidspunkt som mulig – dette gjelder selvsagt også for utredning av personvernkonsekvenser. Utredning av personvernkonsekvenser går ut på å vurdere om et forslag vil kunne få konsekvenser for den enkeltes personvern. Hva som menes med begrepet personvern blir ofte dratt i retning å gjelde beskyttelse av personlig integritet.³³ Med beskyttelse av personlig integritet menes ivaretagelse av enkeltindividers mulighet for privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse. Et eksempel på en lovbestemmelse som knyttes til slik tankegang rundt personvern er vernet av privatlivets fred i straffeloven § 390.³⁴ En underkategori av personvern er det man gjerne kaller *personopplysningsvern*. Hensikten med personopplysningsvern er å ivareta den enkeltes personlige integritet *gjennom behandling av personopplysninger*. Det er imidlertid vanskelig å skille disse begrepene helt fra hverandre, da de vil overlappe i flere tilfeller. I denne oppgaven vil fokuset ligge på personopplysningsvern, fordi det er slike problemstillinger som reises i utredningene. Det vil si at jeg vil se på hvilke vurderinger og analyser som ligger bak forslag som omhandler behandling av personopplysninger.

³³ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2011) s 17-19.

³⁴ NOU 2009:1 Individ og integritet.

I utredningsprosessen kan det være flere temaer som kan gi konsekvenser for personvernet. Organisatoriske endringer, utvikling av informasjonssystemer, regelverksutvikling er alle eksempler på temaer som kan være aktuelle.³⁵ Poenget med personvernkonsekvensutredning er at dersom man begynner å utrede personvernkonsekvenser i en tidlig fase, er det lettere å identifisere konsekvenser og man blir dermed i stand til å håndtere dem *før* de faktisk blir et problem.³⁶



Figur 2.2 Endringer som kan føre til utredning av personvernkonsekvenser

Figuren ovenfor skal illustrere eksempler på ulike endringer som *kan* føre til konsekvenser for personvernet. Organisatoriske endringer kan for eksempel innebære at flere saksbehandlere får tilgang til personopplysninger. Ved implementering av nye informasjonssystemer vil det eksempelvis være enklere å sende og motta personopplysninger til og fra andre forvaltningsorganer, slik at innsamling og distribusjon av data skjer på nye måter. Når det gjelder regelverksutvikling vil løsninger av problemområder i samfunnet kunne utfordre tankene om personvern, eksempelvis gjennom økt overvåking av trygdemottakere

³⁵ Eksempelvis implementering av et nytt IT-system, kameraovervåking på arbeidsplassen eller kroppskanning i sikkerhetskontrollen på flyplasser.

³⁶ Wright, David og Paul De Hert (2012), s 5-8.

for å verifisere at mottakerne får riktig stønad. Endringer innen ett av områdene i figuren ovenfor vil kunne påvirke andre områder. Man kan eksempelvis tenke seg at et departement foreslår en ny lovbestemmelse om å opprette et nytt helseregister, fordi man ønsker mer informasjon om utviklingen av en gitt sykdomsdiagnose. I dette tilfelle vil man være avhengig av et informasjonssystem for å få realisert lovforslaget. Et annet tilfelle kan være et ønske fra Kriminalomsorgen om å effektivisere de interne saksbehandlingsrutinene sine (organisatorisk endring). Også her vil et informasjonssystem kunne være et virkemiddel for å få realisert effektiviseringen.

2.2.1 Metoder og systematikk for å utrede personvernkonsekvenser

Som jeg var inne på innledningsvis, har land som Canada, Storbritannia, Australia, New Zealand og USA utviklet metoder for å utrede personvernkonsekvenser. Riktignok varierer metodikken de ulike landene benytter.³⁷ Tilnærmingen og bruken vil derfor variere, blant annet har USA et lovverk som pålegger å utrede personvernkonsekvenser. I USA skal alle departementer og etater som setter i gang nye prosjekter eller gjør vesentlige endringer på systemer som behandler personopplysninger, gjennomføre utredning av personvernkonsekvenser.³⁸

Selv om metodene for å utrede personvernkonsekvenser varierer noe i landene nevnt ovenfor, er det vanligvis de internasjonale personvernprinsippene som er utgangspunktet for den systematiske gjennomgangen av konsekvensutredningen.³⁹ Personvernprinsippene har sitt utgangspunkt i en europarådskonvensjon, retningslinjer fra OECD og EU sitt personverndirektiv.

³⁷ Se blant annet Wright, David og Paul De Hert (2012), s 17-23

³⁸ Section 208 of the E-Government Act of 2002

³⁹ Wright, David og Paul De Hert (2012), s. 21.

I Norge er det også utarbeidet en metode for å utrede personvernkonsekvenser. I 2006 gjennomførte Fornyings- og administrasjonsdepartementet en offentlig anbudskonkurranse om å lage en veileder i vurdering av personvernkonsekvenser.⁴⁰ Bakgrunnen for veilederen var at departementet erfarte at utredninger fra det offentlige var mangelfulle når det gjaldt personvernmessige konsekvenser og ønsket derfor en metode som kunne bidra inn i dette arbeidet. Føyen Advokatfirma DA vant oppdraget og utarbeidet veilederen høsten 2006.⁴¹ Personvernveilederen er ikke obligatorisk å bruke, men er ment som et hjelpemiddel og et supplement til Utredningsinstruksen ved vurdering av personvernkonsekvenser. Andre departementer har laget egne veiledere som dekker sine fagområder. Blant annet har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet laget en veileder for å utrede konsekvenser for likestilling.⁴²

Personvernveilederen legger, i motsetning til personvernkonsekvensutredningsmetoder i andre land, opp til bruk av personverninteressene som systematikk for konsekvensutredningen. Interessteorien er en samling interesser innen personvern som har utviklet seg gradvis de siste 30 årene. Nye erfaringer fra konflikter i ulike saksområder har ført til denne utviklingen. Blekeli og Selmer (1977) har på mange måter dannet grunnlaget for interessteorien.⁴³ Schartum og Bygrave er blant de som har vært med på å videreutvikle teorien. Det er de som har utarbeidet den siste fremstillingen. Schartum og Bygrave opererer med følgende interesser:

- *Interessen i å bestemme over tilgangen til opplysninger om egen person,*
- *Interessen i innsyn og kunnskap,*

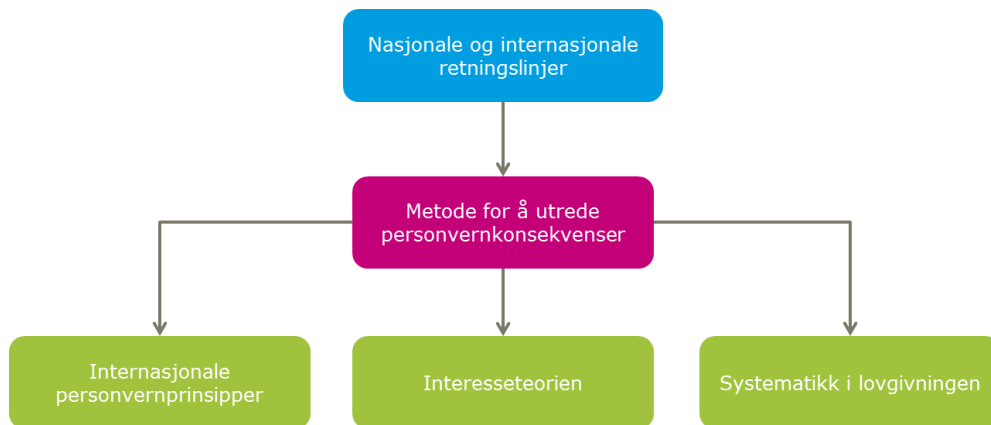
⁴⁰ Heretter *personvernveilederen*.

⁴¹ Føyen, Arve, Birgitte Araldsen og Frode Bergland Bjørnstad (2006).

⁴² Konsekvenser for likestilling - Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv. (2010).

⁴³ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2011), s. 41-43

- *Interessen i opplysnings- og behandlingskvalitet,*
- *Interessen i forholdsmessig kontroll og*
- *Interessen i brukervennlig behandling.*⁴⁴



Figur 2.3 Nivåer for utredning av personvernkonsekvenser

Figuren over skal vise de ulike nivåene som kan være førende for utredning av personvernkonsekvenser. Øverst har man nasjonale og/eller internasjonale retningslinjer som legger føringer for hvordan man skal jobbe med utredning (blå boks),⁴⁵ dette gjelder regler for utredning generelt, og er ikke spesielt for personvern eller andre områder. I norsk sammenheng vil blant annet reglene i Utredningsinstruksen gi overordnede føringer på hvordan man skal arbeide med utredninger. En slik føring kan eksempelvis være at man skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser, og andre konsekvenser dersom de er vesentlige. Videre har man ulike metoder for å utrede personvernkonsekvenser (rosa boks). I Norge har man ikke en obligatorisk måte å utrede personvernkonsekvenser, slik at metodene som brukes vil variere. Dette kan gjelde oppsettet, innhold eller andre elementer. Den norske personvernveilederen er ett eksempel på en metode for å

⁴⁴ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2011), s. 46-79.

⁴⁵ Blant annet har det vært diskutert om utredning av personvernkonsekvenser skal bli obligatorisk i EU. I november 2012 kom det en rapport hvor man anbefalte et rammeverk for utredning av personvernkonsekvenser.

utrede personvernkonsekvenser. Til slutt viser figuren ulike systematikk som kan inngå i metodene for å vurdere personvern mot andre samfunnshensyn (grønne bokser). En systematikk er å følge de internasjonale personvernprinsippene, en annen systematikk kan være å bruke interesseteorien, mens en tredje systematikk kan være å bruke oppsettet i lovgivningen.

For å vise forskjellen på systematikken i den norske personvernveilederen og et annet land som har en metode for å vurdere personvernkonsekvenser, vil jeg kort presentere metoden og systematikken fra Storbritannia, samt metoden og systematikken fra den norske personvernveilederen. Jeg har valgt Storbritannia fordi de er bundet av samme EU-direktiv om personvern som Norge og de opererer med et språk jeg behersker.

2.2.1.1 Storbritannia

I Storbritannia har *Information Commissioner's Office* (ico.) laget en håndbok for gjennomføring av utredning av personvernkonsekvenser.⁴⁶ Håndboken viser til flere tilfeller hvor personvernkonsekvensutredning kan være aktuelt, eksempelvis i lovgivningsarbeid. Det spiller således liten rolle om man skal innføre nye informasjonssystemer, gjøre organisatoriske endringer eller om det er forslag om ny lovgivning. Håndboken passer i utgangspunktet for alle prosjekter hvor spørsmål om personvern kan gjøre seg gjeldende.

Håndboken er delt inn i ni kapitler, hvor kapittel én gir en innføring i utredning av personvernkonsekvenser, personvern, hvilke gevinster konsekvensutredningen kan føre til og eksempler på prosjekter hvor utredning av personvernkonsekvenser kan være aktuelt, heriblant lovgivningsarbeid. Kapittel to gjelder selve prosessen med å utrede personvernkonsekvenser. Her vises det til at metoden i håndboken er

⁴⁶ Conducting privacy impact assessment – code of practice – Information Commissioner's Office.

skalerbar og bør tilpasses det prosjektet og organisasjonen som skal gjennomføre utredningen. Kapittel tre handler om konsultasjon eller høring, altså at berørte parter skal få mulighet til å uttale seg om de personvernmessige utfordringene som kan bli gjeldene innen sitt eget fagfelt. Kapittel fire handler om å identifisere behovet for å utrede personvernkonsekvenser. Kapittel fem handler om å beskrive informasjonsflyten til personopplysningene. Dette omhandler hvordan personopplysningene innhentes, lagres, brukes og slettes. Den engelske håndboken viser til at dette er en av de viktigste øvelsene i en PIA-prosess, fordi det tvinger organisasjoner til å tenke over hvilke opplysningstyper de trenger og hvordan de skal brukes. På denne måten er det mindre sannsynlighet for at personopplysninger eksempelvis brukes til urimelige formål. Kapittel seks, sju og åtte gjelder identifisering og vurderingen av mulige personvernkonsekvenser, mens kapittel ni handler om å integrere utfallet av konsekvensutredningen inn i en prosjektplan.

I tillegg til de ni kapitlene er det fem vedlegg med maler for hvordan man kan gjennomføre utredningen av personvernkonsekvenser. Vedlegg tre handler om å knytte utredningen av personvernkonsekvensene til de internasjonale personvernprinsippene. Prinsippene er listet opp med tilhørende spørsmål som skal hjelpe utredere med å vurdere hvorvidt prosjektet kan innebære personvernkonsekvenser, og hvordan man kan analysere og vurdere disse på en god måte. Vedlegg tre i den engelske håndboken er gjengitt nedenfor.

Linking the PIA to the data protection principles

Answering these questions during the PIA process will help you to identify where there is a risk that the project will fail to comply with the DPA or other relevant legislation, for example the Human Rights Act.

Principle 1

Personal data shall be processed fairly and lawfully and, in particular, shall not be processed unless:

- a) at least one of the conditions in Schedule 2 is met, and**
- b) in the case of sensitive personal data, at least one of the conditions in Schedule 3 is also met.**

Have you identified the purpose of the project?

How will individuals be told about the use of their personal data?

Do you need to amend your privacy notices?

Have you established which conditions for processing apply?

If you are relying on consent to process personal data, how will this be collected and what will you do if it is withheld or withdrawn?

If your organisation is subject to the Human Rights Act, you also need to consider:

Will your actions interfere with the right to privacy under Article 8?

Have you identified the social need and aims of the project?

Are your actions a proportionate response to the social need?

Principle 2

Personal data shall be obtained only for one or more specified and lawful purposes, and shall not be further processed in any manner incompatible with that purpose or those purposes.

*Conducting privacy impact assessments code of practice
20140225
Version: 1.0*

39

Will the systems you are putting in place allow you to respond to subject access requests more easily?

If the project involves marketing, have you got a procedure for individuals to opt out of their information being used for that purpose?

Principle 7

Appropriate technical and organisational measures shall be taken against unauthorised or unlawful processing of personal data and against accidental loss or destruction of, or damage to, personal data.

Do any new systems provide protection against the security risks you have identified?

What training and instructions are necessary to ensure that staff know how to operate a new system securely?

Principle 8

Personal data shall not be transferred to a country or territory outside the European Economic Area unless that country of territory ensures and adequate level of protection for the rights and freedoms of data subjects in relation to the processing of personal data.

Will the project require you to transfer data outside of the EEA?

If you will be making transfers, how will you ensure that the data is adequately protected?

*Conducting privacy impact assessments code of practice
20140225
Version: 1.0*

41

Does your project plan cover all of the purposes for processing personal data?

Have potential new purposes been identified as the scope of the project expands?

Principle 3

Personal data shall be adequate, relevant and not excessive in relation to the purpose or purposes for which they are processed.

Is the information you are using of good enough quality for the purposes it is used for?

Which personal data could you not use, without compromising the needs of the project?

Principle 4

Personal data shall be accurate and, where necessary, kept up to date.

If you are procuring new software does it allow you to amend data when necessary?

How are you ensuring that personal data obtained from individuals or other organisations is accurate?

Principle 5

Personal data processed for any purpose or purposes shall not be kept for longer than necessary for that purpose or those purposes.

What retention periods are suitable for the personal data you will be processing?

Are you procuring software which will allow you to delete information in line with your retention periods?

Principle 6

Personal data shall be processed in accordance with the rights of data subjects under this Act.

*Conducting privacy impact assessments code of practice
20140225
Version: 1.0*

40

Figur/faksimile 2.4 Vedlegg tre fra den engelske håndboken om utredning av personvernkonsekvenser

Faksimilen ovenfor er hentet fra den engelske håndboken om utredning av personvernkonsekvenser. Håndboken bruker de internasjonale personvernprinsippene og hevder innledningsvis at prinsippene kan bidra til å identifisere usikkerheter hvor prosjektet ikke etterlever prinsippene (Data protection principles), eller annen relevant lovgivning som Human Rights Act som er en britisk lov som inkorporerer Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i britisk rett.

2.2.1.2 Den norske personvernveilederen

Den norske personvernveilederen er som nevnt et hjelpemiddel og skal fungere som et supplement til Utredningsinstruksen. Selv om personvernveilederen ikke eksplisitt gir uttrykk for hva den gjelder for, er det nærliggende å tro at den gjelder for de samme områdene som Utredningsinstruksen.⁴⁷ Personvernveilederen er delt inn i åtte kapitler, i tillegg til litteraturliste og henvisninger til forarbeider til personopplysningsloven.

Kapittel én beskriver formålet med veilederen med henvisninger til Utredningsinstruksens veileder punkt 11.3 som sier at personvern er *ett* av områdene hvor man skal vurdere å konsekvensutrede. Kapittel to gir en beskrivelse av hva personvern er, henviser til relevant regelverk samt forklarer hva som menes med personopplysning og behandling av personopplysninger. Videre blir det i kapittel tre beskrevet hva som er målsetningen med personvernarbeid ved å vise til at beskyttelse av privatlivets fred er et sentralt hensyn bak personvernreguleringen. I dette kapittelet vises det også til at interessemodellen er en nyttig innfallsvinkel og et godt utgangspunkt når personvernmessige konsekvenser skal utredes. I kapittel fire gjennomgås det en liste over momenter som gir indikasjoner på om personvernkonsekvensene ved et tiltak bør utredes, jf. vesentlighetskriteriet. I kapittel fem og seks presenteres fremgangsmåten i hvordan man kan utrede

⁴⁷ Det vil si arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget, jf. Utredningsinstruksen punkt 1.2.

personvernkonsekvenser. Her har personvernveilederen laget en systematisk anvisning på hvordan man bør utrede personvernkonsekvenser. Anvisningen deles inn i fire deler; kartleggingsfasen, analysefasen, vurderingsfasen og konklusjon. Faseinndelingen er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 2.5 Faseinndeling fra personvernveilederen

I kartleggingsfasen skal utrederne forsøke å danne seg et bilde av hva behandlingen omhandler. Det vil blant annet si hvilke opplysninger som skal behandles og hvordan behandlingen skal foregå, i alt er det ti punkter/spørsmål som utrederne skal ta stilling til. I analysefasen er hensikten å gi en fremstilling av forholdet mellom behandling av personopplysninger og ønsket effekt av forslaget, dvs. en analyse av de antatte gevinstene og de antatte personvernmessige konfliktene. I vurderingsfasen er meningen å gjøre avveginger mellom eventuelle motstridene personvern hensyn og andre hensyn som kan komme i konflikt med forslaget. Etter at vurderingen og analysen er gjennomført, legger personvernveilederen opp til at man skal komme med en konklusjon av personvernanalysen sammen med begrunnelse for valgene som er gjort. Kapittel sju gir en oppsummering av personvernveilederen.

2.2.2 Sammenligning av metodene

På mange måter er oppbygningen av de to metodene for å utrede personvernkonsekvenser like. Begge inneholder beskrivelse av hva personvern er, og hvorfor utredning av personvernkonsekvenser er viktig. Videre bruker de en sjekkliste over hvilke elementer man skal se etter i utredningen, men disse er riktig nok ikke identiske.

Det som i hovedsak skiller metodene er hvordan man skal vurdere om utredning av personvernkonsekvenser er nødvendig, og hvilken tilnærming som skal brukes i selve utredningen. Den norske personvernveilederen har en omfattende sjekkliste som kan gi indikasjoner på om utredning er nødvendig eller ikke. Den britiske nøyer seg med å si at dersom personopplysninger vil bli benyttet er utredning nødvendig. I tillegg benytter den britiske modellen de internasjonale personvernprinsippene for å vurdere personvernkonsekvenser, mens den norske personvernveilederen bruker interesseteorien. Videre er den britiske skalerbar, noe den norske veilederen ikke gir uttrykk for å være.

Schartum og Bygrave (2011) skriver at personvernprinsippene langt på vei uttrykker de samme interesser og krav som interesseteorien, og at de internasjonale personvernprinsippene i stor grad er bygget på mange av de samme inspirasjonskilder som den norske interesseteorien er bygget på. Schartum og Bygrave skriver videre at mens personvernprinsippene i stor grad reflekterer gjeldende rett og fungerer godt som retningslinjer i skjønnsmessige interesseavveininger, er interesseteorien i større grad egnet som utgangspunkt for rettspolitiske diskusjoner.⁴⁸ Prinsippene gjør det mulig å fokusere på lovens underliggende hensyn, grunnstruktur og systematikk. Således kan det argumenteres for at de internasjonale personvernprinsippene er bedre egnet i utredning av mulige personvernkonsekvenser. Videre kan man argumentere for at siden prinsippene er internasjonale, kan de bidra til økt internasjonalt samarbeid, og derfor bør foretrekkes i utredningsarbeid. Dette er særlig aktuelt ettersom nyere forskning viser at internasjonale forpliktelser stadig oftere er blitt en årsak til ny lovgivning.⁴⁹

⁴⁸ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2011), s 100-101.

⁴⁹ Se like nedenfor under 2.3

Det er verdt å merke seg at også *Metodekontrollutvalget*⁵⁰ bygget sine vurderinger av forholdet mellom hensynet til personvern og politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon rundt de internasjonale personvernprinsippene.⁵¹ Det var presisert i utvalgets mandat at utredningen skulle ta hensyn til personvernprinsippene. I mandatet sto det følgende:

«Utvalgets forslag må sikre at den enkeltes personvern og rettssikkerhet ivaretas på en tilfredsstillende måte, og det må være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. I denne forbindelse skal utvalget særlig ta hensyn til de prinsippene som er nedfelt i forslag til ny lov om politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern, og EUs forslag til rammebeslutning om personvern i tredje søyle.»

Videre er det verdt å merke seg at Datatilsynet har utarbeidet en veileder for å vurdere personvernkonsekvenser når en virksomhet tar i bruk ny teknologi eller nye løsninger.⁵² Også i denne veilederen brukes de internasjonale personvernprinsippene.

I tillegg til personvernprinsippene og interesseteorien er det mulig å vurdere personvernkonsekvenser ved å følge systematikken i lovgivningen, evt. EUs personverndirektiv. I Norge er det lov om behandling av personopplysninger 14.

⁵⁰ Metodekontrollutvalget leverte i 2009 sin evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker. Utvalget vurderte forholdet mellom personvern, rettssikkerhet og effektiv kriminalitetsbekjempelse. Metodekontrollutvalget skulle vurdere om etterforskningsmetodene hadde den betydningen for etterforskningen som man hadde forutsett, samtidig som hensynet til personvern og rettssikkerhet for den mistenkte og andre berørte ble tilstrekkelig ivaretatt.

⁵¹ NOU 2009: 15 Skjult informasjon – Åpen kontroll, kap 2.2

⁵² <http://www.datatilsynet.no/Teknologi/Vurdering-av-personvernkonsekvenser---privacy-impact-assesment/>

april 2000 nr. 31⁵³ som er den sentrale loven for behandling av personopplysninger.⁵⁴ Ved vurdering av mulige personvernkonsekvenser kan man følge kapittelinnndelingen fra personopplysningsloven. Lovens ni kapitler gir et godt overblikk over hvilke regler som gjelder for behandling av personopplysninger.

Hensikten med å vise til bruk av lovgivningen som systematikk handler om at flere av forslagene jeg har gjennomgått viser til personopplysningslovens oppbygning ved gjennomgang av personvernmessige utfordringer. Jeg mener det ikke er hensiktsmessig å gjengi reglene i personopplysningsloven her. Jeg nøyer meg således til å vise til bestemmelsene, og kommer nærmere inn på noen av de aktuelle bestemmelsene i neste kapittel.

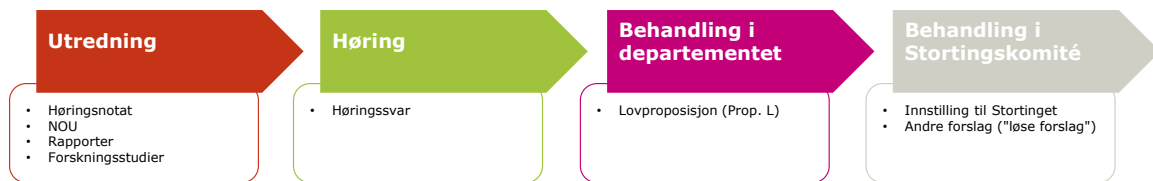
Hvilken utredningsmetode som velges vil være opp til hver enkelt arbeidsgruppe å vurdere. Eksemplene ovenfor er på ingen måte uttømmende, slik at det kan godt tenkes at det finnes andre måter å utrede personvernkonsekvenser på. I Norge er det som nevnt ingen plikt til å bruke KMD sin veileder om vurdering av personvernkonsekvenser. Videre vil det selvsagt være mulig å kombinere ulike systematikk ved utredning av personvernkonsekvenser. Jeg vil i kapittel 3 se nærmere på hvilke metoder og systematikk som er benyttet i lovsaker fra 2012.

2.3 Lovgivningsprosessen - Fra initiativ til vedtatt lov

For å få en oversikt over hvordan lovgivningsprosessen forløper seg vil jeg her gi en kort, og forenklet gjennomgang av hvordan lovgivningsarbeidet foregår. Hensikten er å gi et innblikk i de ulike fasene i et lovgivningsløp, samt koble dette opp mot utredning av personvernkonsekvenser. Figuren nedenfor viser de ulike fasene i prosessen med tilhørende aktiviteter/dokumenter.

⁵³ Heretter referert til som personopplysningsloven eller “pol”.

⁵⁴ Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave (2011), s 111.



Figur 2.6 Prosess for utarbeidelse av nye eller endrede lover med tilhørende dokumenter

Selv om departementene har en viktig rolle i lovforberedelsen viser undersøkelser fra 60. og 70. tallet at initiativene oftest kommer fra andre. Vilhelm Aubert viste at initiativene kom fra interessegrupper, herunder nærings- og arbeidstakerorganisasjoner i 17 % av lovinitiativene, mens 15 % kom fra offentlig forvaltning utenom departementene.⁵⁵ Nyere undersøkelser viser imidlertid at internasjonale forpliktelser er blitt en av de viktigste årsakene til ny lovgivning.⁵⁶

Etter initiativet er fremmet, utarbeides det et lovforslag. I utgangspunktet er det tre måter å gjennomføre utredningen av lovforslaget på; i) utredningen gjennomføres av en spesiell utpekt person (enkeltmannsutredning), ii) det opprettes en prosjektgruppe internt i forvaltningen eller iii) man benytter et lovutredningsutvalg. Lovutredningsutvalg benyttes oftest i lovsaker som er så komplekse, kontroversielle eller at de berører så mange interesser at departementet ikke kan håndtere saken hensiktsmessig på egenhånd. Interne departementsutredninger (enkeltmannsutredninger) eller interne forvaltningsutredninger skyldes, i følge Backer, oftest tidspress. I Norge har det tradisjonelt vært vanligst å ikke bruke utredningsutvalg. Undersøkelser viser at kun 1/5 vedtatte lover benyttet utredningsutvalg.⁵⁷

Utredningen av lovforslaget - med en begrunnelse - sendes ut på høring til alle departementene og andre private eller offentlige organisasjoner som kan være

⁵⁵ Forslag kan også komme gjennom initiativ fra Stortinget, private aktører o.l.

⁵⁶ Backer, Inge L., 2013, s. 89-90.

⁵⁷ Backer, Inge L., 2013, s. 91.

berørt av saken.⁵⁸ Eksempelvis vil Datatilsynet bli tilsendt saker som omhandler personvern.⁵⁹ Høringsordningen går ut på at næringsliv, organisasjoner og befolkningen generelt skal få mulighet til å uttale seg om saker de engasjerer seg i. Dersom departementene har underliggende instanser som kan bli berørt av saken, skal vedkommende departement sørge for at også disse gis mulighet til å uttale seg. I prinsippet kan alle som ønsker å uttale seg, gjøre det. Høringsrunden bidrar dermed til at saken blir så godt opplyst som mulig, noe som stemmer godt overens med forvaltningslovens § 37 om utredningsplikt, forhåndsvarsling og uttalelser fra interesserte.

Dersom departementet anser høring som åpenbart unødvendig, eller at en høringsrunde praktisk anses som vanskelig å gjennomføre, kan det besluttes at høringen unnlates. Høring kan også unnlates dersom høringen svekker forslagetts effektivitet. Departementet kan selv ta beslutningen om at alminnelig høring ikke skal gjennomføres.⁶⁰ I følge Backer (2013) er dette imidlertid ikke vanlig. Utredningsinstruksens punkt 5.4 sier at dersom alminnelig høring unnlates, bør ansvarlig instans innhente synspunkter fra berørte parter på annen måte.

Etter høringsrunden vil det ansvarlige departementet behandle høringssvarene og skrive proposisjonen. Det ansvarlige fagdepartementet skal etter Utredningsinstruksen trekke inn andre departementer på flere stadier når deres ansvarsområder kan bli berørt av lovforslaget. Dette skal i alle fall skje ved en departementsforelegging av et ferdig proposisjonsutkast, jf. Utredningsinstruksen punkt 4.2.1, 4.3 og 6.1. Departementene har tre uker på å komme med uttalelse. Proposisjonen skal alltid forelegges Finansdepartementet.⁶¹

⁵⁸ Jf. Utredningsinstruksen kap. 5

⁵⁹ Se blant annet personopplysningsloven § 42 nr. 5 og nr. 7

⁶⁰ Veileder i utredningsarbeid, 2007. Kap 7.4

⁶¹ Backer, Inge L., 2013, s. 94.

I proposisjonen har departementet mulighet til å kommentere innspillene fra høringsinstansene og eventuelt gjøre endringer på lovforslaget på bakgrunn av de innspill som er kommet. Her vil høringsinstansen har mulighet til å kommentere spørsmål om personvern. Dersom eventuelle endringer er av vesentlig karakter, kan det bli nødvendig å sende forslaget ut på ny høring. Resultatet av behandlingen i departementet sendes til Stortinget for behandling i form av en lovproposisjon (*Prop. L*). I dette dokumentet presenteres forslaget sammen med høringsinstansenes innspill og departementets vurdering av innspillene. Det vil si at departementene tar stilling til de kommentarene som er kommet og gjør en vurdering på bakgrunn av dette og referer i Prop. L.

Videre behandles saken i vedkommende Stortingskomité med representanter fra de politiske partiene på Stortinget. Blant annet vil Stortingets Helse- og omsorgskomité behandle saker om helsetjeneste og lignende. Etter at komiteen har behandlet saken avgir de sin innstilling (*Innstilling til Stortinget*). I innstillingen har komiteen mulighet til å komme med merknader til lovforslaget. Stortingskomiteen presenterer både komiteens tilrådning, som er forslaget som flertallet støtter, og forslagene som kun har støtte blant mindretallet.⁶² Etter at komiteen har levert sin innstilling, blir forslagene votert over i et samlet Storting. Ettersom ikke alle partiene på Stortinget er store nok til å ha representanter i alle komiteer, har man en ordning som gjør det mulig for disse partiene å levere såkalte *løse forslag*. Disse forslagene blir votert over på lik linje som forslagene fra innstillingen.⁶³

⁶² Forslag fra mindretall presenteres for seg selv i innstillingen. Forslagene får sjelden gjennomslag ved votering i Stortinget, men de kan være viktige signaler fra opposisjonen om politiske standpunkter i enkeltsaker.

⁶³ <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Innstilling/>

3 I hvilken grad utredes personvernkonsekvenser av lovforarbeider i 2012?

I dette kapittelet gjennomgår jeg metodene som er benyttet for å finne frem til mitt utvalg av lovsaker. Videre har jeg brukt de utvalgte lovsakene til å analysere i) hvem som har gjennomført utredningen i forkant av høringsrunden, ii) hvilke metoder som er brukt ved utredning av personvernkonsekvenser, iii) hvilke vurderinger som er gjort om personvern i som kan ha personvernkonsekvenser og iv) hvilke problemstillinger/-områder som oftest er vurdert i lys av personvern.

3.1.1 Valg av periode

Som jeg nevnte innledningsvis, begrenser denne oppgaven seg til lovsaker fra 2012. Det er flere grunner til at jeg har valgt akkurat denne perioden. For det første handler det om tiden jeg hadde til rådighet. Utgangspunktet når jeg startet denne oppgaven var å se på en større periode (2010-2012), men jeg innså etter hvert at en slik gjennomgang ville bli for arbeidskrevende. Jeg valgte lovsaker fra 2012 fordi jeg ønsket at lovsakene skulle være så nye som mulig. Fordelen med at lovsakene er nye er at det vil være mulig å intervjuere personer som har deltatt i utredningsarbeidet. Jeg tror sannsynligheten for at de husker detaljer er størst dersom sakene ikke er for gamle. For det tredje ønsket jeg at de fleste lovsakene skulle være ferdig behandlet i Stortinget. Ettersom lovgivningsprosessen tar noe tid, vil saker fra 2013 og 2014 trolig være for nye, fordi ikke alle ville være ferdigbehandlet i Stortinget.

Ettersom jeg valgte en periode som kun strekker seg over ett år, kan jeg ikke si noe generelt om hvordan det jobbes med utredning av personvernkonsekvenser, men kun fra den perioden jeg ser på. Jeg kan derfor ikke utelukke at resultatene hadde blitt annerledes dersom jeg hadde valgt en annen periode, eventuelt en lengre periode. Jeg kan heller ikke utelukke at år 2012 skiller seg ut positivt eller negativt når det gjelder utredning av personvernkonsekvenser. Det kan eksempelvis hende at det i 2012 var flere eller færre viktige personvernsaker enn andre år, noe som

kan påvirke resultatene mine. Eksempelvis vil vurderinger av personvernkonsekvenser være mindre aktuelle dersom ingen/få av lovsakene fra 2012 innebærer vesentlige personvernkonsekvenser. Et annet perspektiv som kan være greit å minne om, er at det var flertallsregjering i Norge i 2012.⁶⁴ Det kan dermed ha vært enklere for regjeringen å få gjennom lovforslag, uten å ta særlige hensyn til personvern. Hvor vidt dette er sannsynlig eller ikke er selvsagt vanskelig å si noe om.

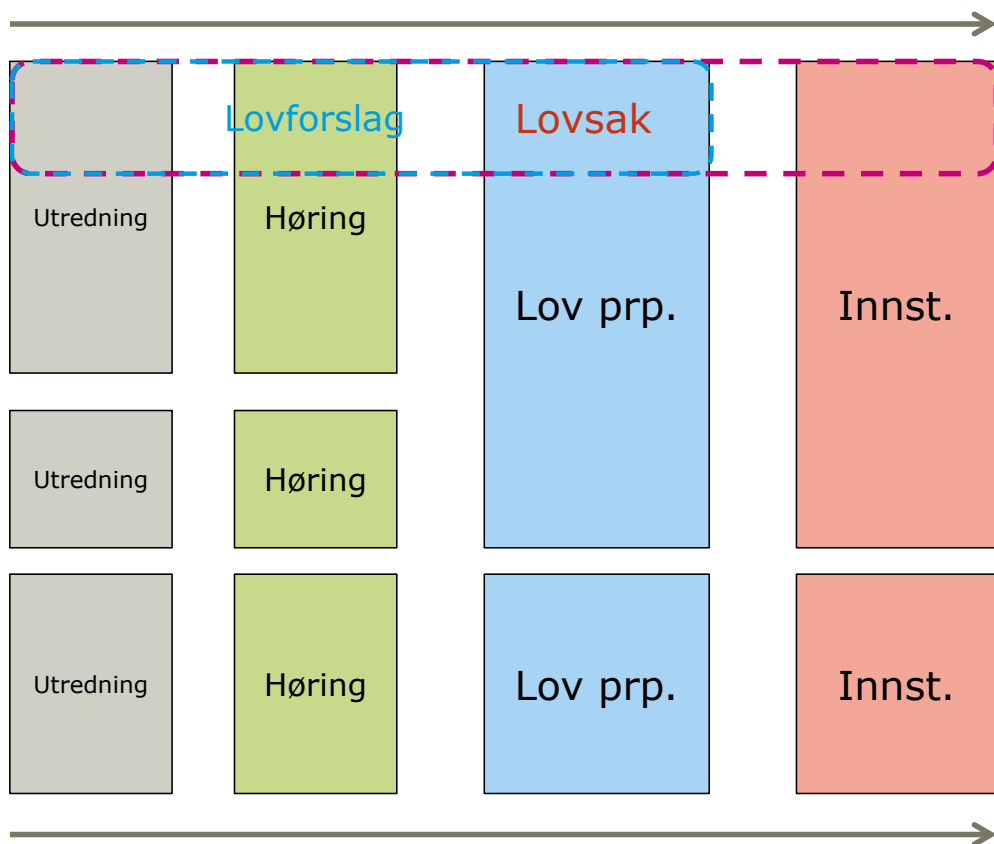
3.2 Opplegg for å finne frem til endelig utvalg

Jeg vil her presentere hvilke metoder jeg har brukt for å finne frem til de utvalgte lovsakene. Lowsakene er valgt på bakgrunn av om lovproposisjonen ble publisert i tidsperioden mellom 1.1.2012 og 31.12.2012. For å finne frem til disse proposisjonene har jeg benyttet Regjeringen sine websider.⁶⁵ Jeg har funnet frem til *Proposisjoner til Stortinget* og sortert etter stortingssesjon 2011-2012 og 2012-2013. Resultatet av denne gjennomgangen viser at det var 74 lovproposisjoner i 2012.

I denne oppgaven har jeg valgt å skille mellom *lovsak* og *lovforslag*. Med lovforslag mener jeg det forslaget som departementet jobber med i utredningen og som sendes ut på høring, som fremmes i Prop. L. og som sendes til Stortinget for behandling, mens lovsak gjelder hele saksgangen fra forslag til vedtatt lov. Riktignok vil saken ha status som forslag helt til den er behandlet i Stortinget, men i denne oppgaven ser jeg først og fremst på hvordan personvern er behandlet i de første fasene av saksgangen.

⁶⁴ Flertallsregjeringen besto av Arbeiderpartiet (64 representanter), Sosialistisk Venstreparti (11 representanter) og Senterpartiet (11 representanter).

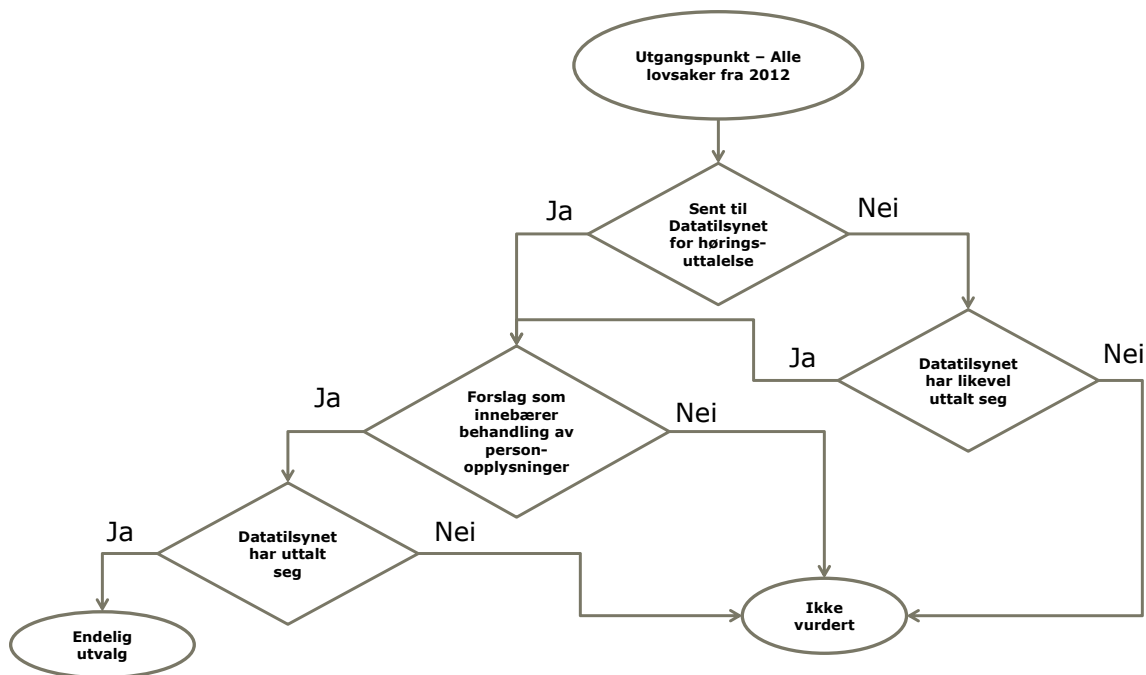
⁶⁵ <http://www.regjeringen.no>



Figur 3.1 Forskjell mellom lovsak og lovforslag

Figuren forsøker for det første og vise forskjellen mellom hva jeg mener med et lovforslag og en lovsak. For det andre viser figuren at en lovproposisjon kan være tilknyttet flere utredninger. Selv om jeg har tatt utgangspunkt i lovproposisjonene har det vært nødvendig å også gjennomgå utredningene, høringssvarene, og innstillingen fra Stortinget for å få oversikt over hele lovsaken. Dette har vært nødvendig for å finne ut når personvern ble diskutert første gang, og hvem som tok opp spørsmål om personvern.

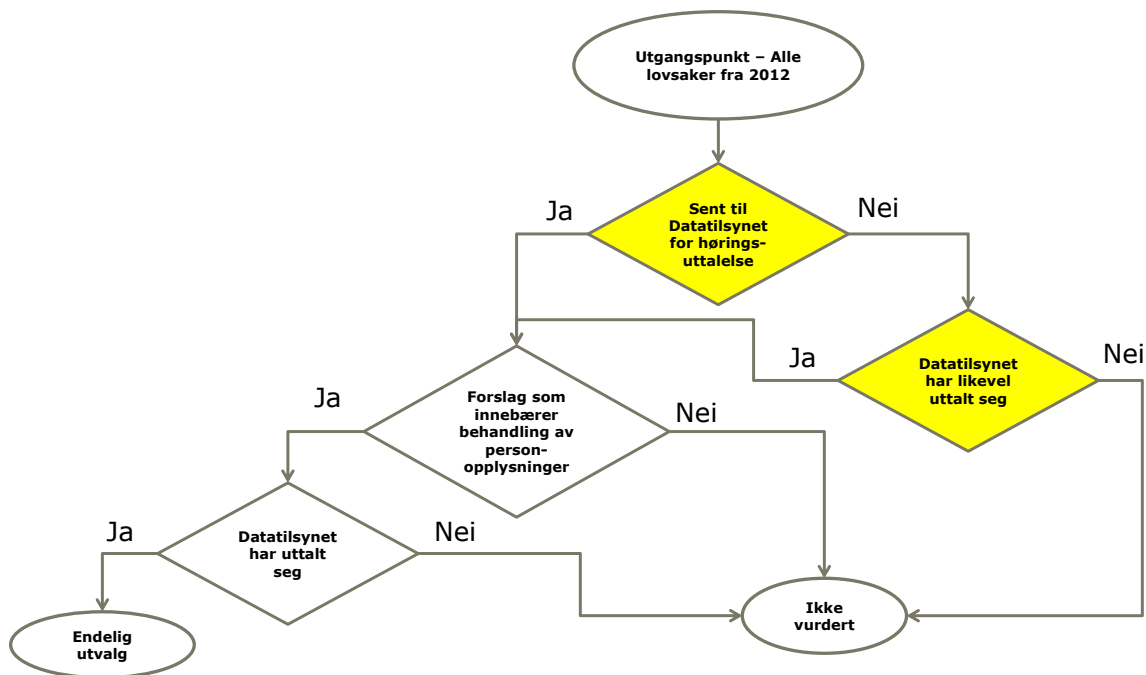
Figuren nedenfor skal illustrere hvilke vurderinger og analyser jeg har gjort for å komme frem til de utvalgte sakene.



Figur 3.2.1 Flytskjema for utvelgelse av lovsaker

Figuren skal illustrere hvilke valg jeg har gjort fra utgangspunktet, dvs. alle lovsaker fra 2012, til det endelige utvalget. Jeg har valgt å vise dette i et flytdiagram for å kunne gi en systematisk oversikt over de ulike valgene. Figuren presenteres videre i dette kapitlet, hvor jeg beskriver de ulike valgboksene og prosessen knyttet til dem nærmere. For å illustrere hvilken valgboks som beskrives er disse merkes med fargen gul etter hvert som de beskrives.

Ettersom jeg skulle se på lovsaker som kunne ha personvernkonsekvenser, har jeg funnet frem til de lovproposisjonene hvor Datatilsynet har vært høringsinstans. Se figur 3.2.2 like nedenfor.



Figur 3.2.2. Saker som er sendt til Datatilsynet for høringsuttalelse eller hvor Datatilsynet har gitt høringsuttalelse uten at saken er sendt til dem direkte.

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i disse lovsakene fordi Datatilsynet skal være høringsinstans i alle saker som berører personvern, og skal således motta forslag som gjelder personvern.⁶⁶ For å finne frem til disse lovsakene har jeg gjennomgått de 74 lovproposisjonene fra 2012 og søkt etter "Datatilsynet" ved hjelp av regjeringen.no sin søkefunksjon. Jeg har brukt forekomstene av "Datatilsynet" for å se om Datatilsynet står oppført som høringsinstans, eller om de har gitt høringsvar. Resultatet viser 32 tilfeller hvor Datatilsynet ble bedt om høringsuttalelse. Videre er det ett tilfelle som ikke ble sendt på alminnelig høring, men hvor Statsministerens kontor ønsket innspill fra Datatilsynet.⁶⁷ I tillegg er det ett tilfelle hvor Datatilsynet ikke var blant de opprinnelige høringsinstansene, men likevel har uttalt seg.⁶⁸ Begge de sistnevnte tilfellene er tatt med i utvalget, noe som vil si at jeg etter denne fasen satt igjen med 34 lovproposisjoner. En svakhet ved bruk av et slikt opplegg kan

⁶⁶ Datatilsynets oppgaver, 2011 og pol § 42.

⁶⁷ Prop. 139 L (2011–2012) Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser.

⁶⁸ Prop. 83 L (2011–2012) Endringer i luftfartsloven.

være at Datatilsynet ikke er oppført som høringsinstans i forslag som kan få innvirkning på personvern, og at Datatilsynets overordnede departement ikke har videresendt forslaget til Datatilsynet.⁶⁹ En annen svakhet er dersom et departement har ment at et forslag - med mulige vesentlige personvernkonsekvenser - oppfyller ett av unntakstilfellene i Utredningsinstruksen punkt 5.4, og de ikke har forelagt forslaget Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. foreleggelsesplikten i Utredningsinstruksen.⁷⁰

At 32 av 74 lovproposisjoner fra 2012 har innhold som tilsa at Datatilsynet skal være høringsinstans kan si noe om hvor stor betydning personvern har for lovgivingen og hos departementene. En annen mulighet er at de fleste departementene sender høringsnotater til faste mottakere, og at Datatilsynet er en av disse. Uansett begrunnelse er det ingen tvil om at Datatilsynet må sette av betydelig ressursinnsats for å vurdere alle sakene de får tilsendt. I mitt utvalg har Datatilsynet gitt hørings svar i 19 tilfeller, og unnlatt å gi svar i 13. Selv om de ikke gir hørings svar vil Datatilsynet likevel måtte gjennomgå forslagene for å vurdere om det kan være elementer som kan stå i motsetning til personvern.⁷¹

Av de totalt 34 lovproposisjonene er 30 endringslover, tre nye lover og én midlertidig lov. Endringslov vil si at det foreslås endringer i allerede eksisterende

⁶⁹ Utredningsinstruksen 5.1 sier at det departement som mottar en hørings sak, har ansvar underliggende instanser som berøres av saken, blir hørt.

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet er Datatilsynets overordnede departement, og har derfor personvern som ett av sine ansvarsområder. Departementet bør derfor videresende slike forslag til Datatilsynet.

⁷¹ Datatilsynet vil også kunne utøve innflytelse på lovforslag utenom høringsrunden. Enten ved at de blir hørt gjennom møter med et offentlig utvalg, eller at representanter fra tilsynet er en del av et utvalg som skal gjennomføre utredningsarbeidet. Et eksempel på sistnevnte er utredningen fra Politiregisterutvalget (NOU 2003: 21) som er bakgrunn for *Ot.prp. nr. 108 (2008 - 2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*.

lover. Ofte foreslås det flere endringer i samme lovproposisjon. Nye lover vil si at det foreslås en helt ny lov. Den nye loven skal gjerne regulere nye utfordringer i samfunnet eller erstatte en gammel utdatert lov. En midlertidig lov er som navnet tilsier, midlertidig. Slike lover foreslås gjerne som en "nødløsning" til en permanent lov er klar. Det kan eksempelvis være enkeltbestemmelser som er viktige å få gjennomført med en gang, mens man bruker lengre tid på å innføre resten av loven.

Nedenfor presenteres de ulike kategoriene i tre tabeller:

Departement	Endringslover
Helse- og omsorgsdepartementet	<p>Prop. 55 L (2012–2013) Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.).</p> <p>Prop. 123 L (2011–2012) Endringer i folketrygdloven (stønad til undersøkelse og behandling hos tannpleier).</p> <p>Prop. 120 L (2011–2012) Endringer i helseforetaksloven mv.</p> <p>Prop. 108 L (2011–2012) Endringer i psykisk helsevernloven (regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå m.m.).</p> <p>Prop. 99 L (2011–2012) Endringer i helseregisterlova mv. (etablering av Norsk helsearkiv m.m.).</p> <p>Prop. 89 L (2011–2012) Endringer i helseregisterloven mv. (opprettelse av nasjonal kjernejournal m.m.).</p>
Justis- og beredskapsdepartementet	<p>Prop. 53 L (2012–2013) Endringer i straffeloven 1902 mv. (offentlig sted, offentlig handling m.m.).</p> <p>Prop. 46 L (2012–2013) Endringer i vergemålsloven mv.</p> <p>Prop. 129 L (2011–2012) Endringer i sivilbeskyttelsesloven (gjennomføring av EPCIP-direktivet).</p> <p>Prop. 95 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.).</p> <p>Prop. 87 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven m.m. (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland mv.).</p> <p>Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven.</p> <p>Prop. 59 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri).</p>
Kommunal- og regionaldepartementet	<p>Prop. 52 L (2012–2013) Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.).</p> <p>Prop. 119 L (2011–2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).</p>

Finansdepartementet	Prop. 48 L (2012–2013) Endringer i regnskapsloven og enkelte andre lover (rapportering om samfunnsansvar mv.). Prop. 11 L (2012–2013) Endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven. Prop. 141 L (2011–2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste). Prop. 112 L (2011–2012) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga. Prop. 107 L (2011–2012) Endringer i bokføringsloven, verdipapirhandelloven, eiendomsmeglingsloven m.m.
Kulturdepartementet	Prop. 9 L (2012–2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.).
Arbeidsdepartementet	Prop. 7 L (2012–2013) Endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger).
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Prop. 132 L (2011–2012) Endringer i statsborgerloven.
Samferdselsdepartementet	Prop. 100 L (2011–2012) Endringer i lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett. Prop. 83 L (2011–2012) Endringer i luftfartsloven. Prop. 81 L (2011–2012) Endringer i veglova og vegtrafikkloven.
Kunnskapsdepartementet	Prop. 98 L (2011–2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehage). Prop. 84 L (2011–2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.). Prop. 67 L (2011–2012) Endring i universitets- og høyskoleloven (rapportering til database for vitenskapelig publisering).
Miljøverndepartementet	Prop. 68 L (2011–2012) Endringer i klimavotelovent.

Tabell 3.2.1 Endringslover

Tabellen over viser hvilke endringslover som er den del av utvalget, og hvilket departement de tilhører.

Departement	Nye Lover
Fornyings-, administrasjon og kirkedepartementet	Prop. 139 L (2011–2012) Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser.
Finansdepartementet	Prop. 127 L (2011–2012) Lov om Statens innkrevingsentral (SI-loven).
Kommunal- og regionaldepartementet	Prop. 76 L (2011–2012) Lov om bustøtte (bustøttelova).

Tabell 3.2.2 Nye lover

Tabellen over viser hvilke nye lover som er den del av utvalget, og hvilket departement de tilhører.

Departement	Midlertidig lov
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	Prop. 47 L (2012–2013) Midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv.

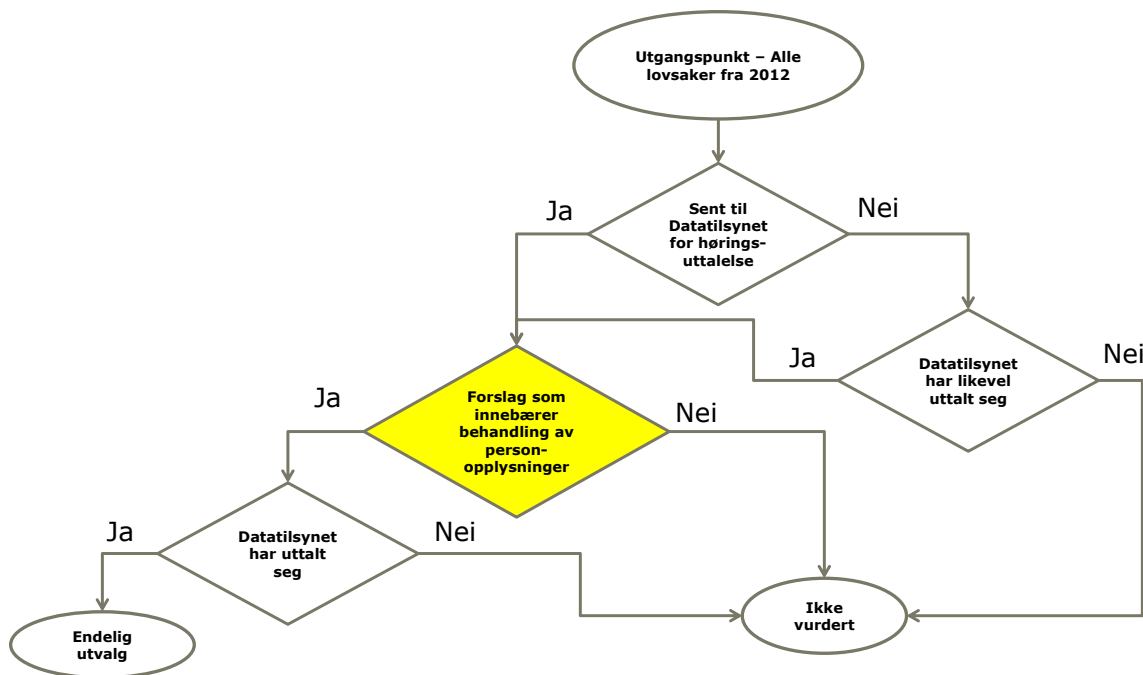
Tabell 3.2.3 Midlertidig lov

Tabellen over viser hvilke midlertidige lover som er den del av utvalget, og hvilket departement de tilhører.

Departementsnavnene i tabellene over er valgt på bakgrunn av organiseringen som var i 2012. Det vil si at når det står Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet eller Kommunal- og regionaldepartementet i kolonnen til venstre, tilsvarer det i dag Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁷² Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet var de departementene som oftest sendte forslag til Datatilsynet i 2012, av de 34 proposisjonene i tabellene over tilhører 18 de tre departementene.

Videre har jeg gjennomgått forslagene som ble sendt til Datatilsynet for å identifisere hvor mange av disse som innebar behandling av personopplysninger.

⁷² Etter regjeringsskifte i 2013 ble det gjort endringer på departementene gjeldende fra 1. januar 2014.



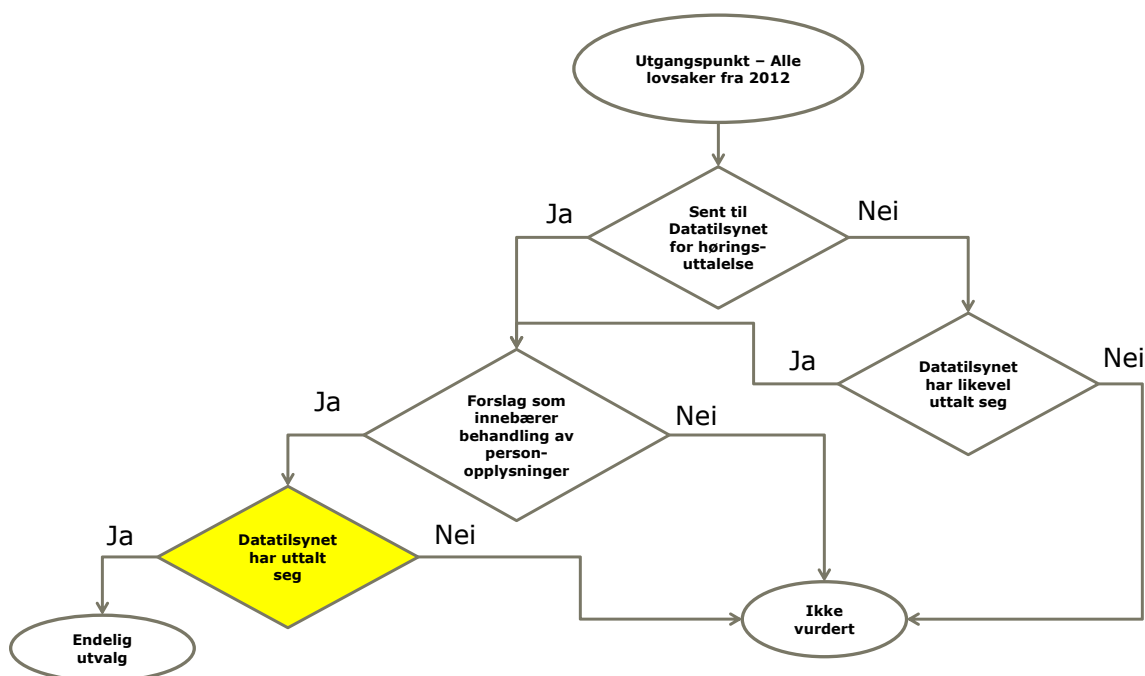
Figur 3.2.3: Forslag som innebar behandling av personopplysninger

For å finne ut av dette har jeg benyttet et opplegg med faste søkeord som er brukt i alle proposisjonene og utredningene. Jeg brukte følgende søkeord: *opplysning, person*, behandling*, konsekvensutred*, konsekvensanal*. Hensikten var å finne forekomster av opplysninger om personer, personopplysninger, personvern, personopplysningsloven, behandling av personopplysninger, konsekvensutredning og konsekvensanalyse. For å kvalitetssikre de funn jeg gjorde her, valgte jeg å lese forslagene nærmere for å vurdere om det var snakk om behandling av personopplysninger eller ikke. For å avgjøre forslaget innebar behandling av personopplysninger har jeg tatt utgangspunkt i § 2 nr. 1 og 2 i personopplysningsloven. Her defineres hva som er en personopplysning, og hva som forstås med behandling av personopplysninger. De forslagene som innebærer behandling av personopplysninger ble tatt med videre for videre vurdering.

Hva som skal anses som *ett* forslag kan i enkelte tilfeller være utfordrende å avgjøre. Ofte er det slik at en utredning inneholder flere forslag som innebærer behandling av personopplysninger. I disse tilfellene har jeg gjort en skjønnsmessig vurdering

om hvorvidt man skal kunne anse hele utredningen som ett enkelt forslag, eller om forslagene er så forskjellige at de må anses som egne. Vanligvis vil de ulike forslagene presenteres som egne avsnitt eller kapitler. Jeg har derfor i størst mulig grad støttet meg på oppsettet i utredningen og lovproposisjonen.

Den videre analysen gikk ut på å skjelne mellom de elementene i hvert forslag som kunne antas å ha vesentlige personvernkonsekvenser, og de som mest sannsynlig ikke ville innebære vesentlige personvernkonsekvenser.⁷³ Se flytdiagram nedenfor.



Figur 3.2.4: Forslag med mulige personvernkonsekvenser

I utgangspunktet er det flere måter å gjøre denne vurderingen på; i) jeg kunne tatt utgangspunkt i utredningsarbeidet for å identifisere forekomster hvor utrederne selv har gjennomført vesentlighetsvurderinger, ii) jeg kunne fulgt opplegget i personvernveilederen og gjennomført en egen vurdering med bakgrunn i den

⁷³ jf. vesentlighetskravet i Utredningsinstruksen.

metoden som presenteres der, iii) jeg kunne forholdt meg til om Datatilsynet har gitt høringsuttalelse, eller iv) jeg kunne laget et eget opplegg.

Når det gjelder vesentlighetsvurderinger i utredningene forekommer dette svært sjeldent, og er således ikke et godt utgangspunkt. Videre synes jeg opplegget i personvernveilederen er for komplisert og unøyaktig. Personvernveilederen har listet opp seks punkter med tilhørende underpunkter som skal gi en indikasjon på om vesentlighetskravet er oppfylt. Rent bortsett fra noen svært få konkrete eksempler, gis det etter min mening ingen god beskrivelse på hva som skal til for at vesentlighetskravet er oppfylt eller ikke. Etter min mening blir opplegget i personvernveilederen for upresist og vanskelig.

Jeg valgte å ta utgangspunkt i om Datatilsynet har gitt høringssvar, fordi dette burde gi en god indikasjon om forslagene innebar vesentlige personvernkonsekvenser eller ikke. Gjennomgangene viser at Datatilsynet har gitt høringssvar eller uttalt seg på oppfordring fra departementet i 20 lovforslag som omhandler behandling av personopplysninger. En åpenbar svakhet ved dette valget er at Datatilsynet ikke nødvendigvis har kommentert på alle forslag som oppfyller vesentlighetskravet. Det kan enten være fordi de anser at personvern er godt nok utredet, og ikke ser noen grunn til å legge ved ekstra kommentarer, eller det kan være fordi de har oversett ett eller flere forslag, eksempelvis på grunn av høy arbeidsbelastning.

Blant de 20 lovforslagene, var det fire som ikke ble vurdert nærmere. Disse er listet opp i tabellen nedenfor (tabell 3.2.4) med begrunnelse for hvorfor de ikke er aktuelle i denne masteroppgaven. Mitt endelige utvalg er således 16 lovforslag. Disse er presentert i Tabell 3.2.6 *Matrise over endelig utvalg*.

Lovsak	Begrunnelse for ikke å vurdere
Prop. 55 L (2012-2013) Endinger i	Helse- og omsorgsdepartementet bestemte seg

tobakkskadeloven (bevilgningsordningen mv.).	for å utsette ikrafttredelse med ett år. Departementet ønsker å bruke tiden på å se på mindre byråkratiske løsninger. Resultatet var at departementet trekker tilbake forslaget fra høringen. ⁷⁴
Prop. 76 L (2011–2012) Lov om bustøtte (bustøttelova).	Kun lovtekniske endringer.
Prop. 99 L (2011–2012) Endringer i helseregisterlova mv. (etablering av Norsk helsearkiv m.m.).	Kun lovtekniske endringer.
Prop. 127 L (2011–2012) Lov om Statens innkrevingssentral (SI-loven).	Kun lovtekniske endringer.

Tabell 3.2.4 Lovsaker som ikke er tatt med

3.3 Gjennomgangen av forslagene

I denne delen av oppgaven har jeg gjennomgått de 16 forslagene som etter Datatilsynets vurdering bør kommenteres, og således trolig har mulige vesentlige personvernkonsekvenser. Gjennomgangen gir en kort beskrivelse av de ulike forslagene, hvilket departement som fremmet forslaget, hvorvidt økonomiske og administrative konsekvenser er vurdert, hvorvidt personvernkonsekvenser er vurdert, i hvilken fase av lovarbeidet spørsmål om personvern eventuelt blir tatt opp og hvem som først tar opp spørsmål om personvern. Gjennomgangen viser også hvilke personvernspørsmål som blir diskutert, og hvordan departementet har besvart høringsinstansenes merknader.

I mitt utvalg er det hovedsakelig departementet som har gjennomført utredningene. Kun i tre tilfeller er det eksterne grupper som har gjennomført utredningene. To av disse er interne forvaltningsutredninger. Ved bruk av eksterne utredningsutvalg skal det alltid utformes et mandat. I mandatet fastsettes rammene for det som skal

⁷⁴ Utsetter bevillingsordning for tobakksalg - Pressemelding, 2014.

utredes med en klar angivelse av de spørsmål/problemområder som spesielt ønskes vurdert. Ved mindre lovgivningsprosjekter vil man kunne spare ressurser og gjennomføre utredningen internt i departementet. Ved bruk av interne departementsutredninger er det ikke krav til utforming av mandat.⁷⁵

I de tre tilfellene hvor det er eksterne utredningsutvalg (e-skattekort, EDAG og Finansdepartementets forslag om endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven) er det utarbeidet mandater. Mandatene gir føringer på at personvern skal utredes, men inneholder ingen presise krav om metode eller vurdering av alternative løsninger. I mandatet til EDAG og e-skattekort nevnes personvern ved at en av hovedmålsettingene til forslagene er å sørge for bedre tjenester og personvern for arbeidstakere.⁷⁶ Gjennom intervjuer med representanter fra begge disse forslagene utdypes det at Finansdepartementet var meget opptatt av at personvern skulle ivaretas på best mulig måte, noe som ble kommunisert tidlig i prosessen ved utforming av forslagene. I Finansdepartementets forslag om endring i ligningsloven og merverdiavgiftsloven står følgende:

*"Utvalget skal på et generelt grunnlag vurdere hvordan det samlede informasjonstilfang på sentrale skatte- og avgiftsområder bør utformes gjennom bruk av egenoppgaver, automatiske tredjepartoppgaver og kontrollmessig innhenting av ytterligere opplysninger. Denne vurdering må skje med sikte på både effektiv forvaltning, avdekking og avskrekking av unndragelser, og ivaretagelse av hensynene til taushetsplikt, personvern og begrensnig av oppgavebyrdene."*⁷⁷

⁷⁵ Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov og forskriftsarbeid s. 29.

⁷⁶ Forstudie - EDAG- Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere, s. 6.

⁷⁷ NOU 2009 : 4 Tiltak mot skatteunndragelse, kap 2.

I sakene som departementet selv har stått for utredningene er det ikke beskrevet hvem eller hvor mange som har jobbet med de ulike utredningene. På bakgrunn av intervjuer og informasjon i mailutveksling kom det imidlertid frem at det vanligvis er enten én person eller en arbeidsgruppe fra departementet som gjør denne jobben. Fire av utredningene har jeg fått bekreftet at er utført av enkeltpersoner. De opplyste om at det vanligvis ikke benyttes mandater ved interne enkeltmannsutredninger i departementene. Ingen av forslagene viste eksplisitt til at private har gjennomført utredningen.

Kulturdepartementet (KUD):

Prop. 9 L (2012-2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.).

- Politiattest av personell som regelmessig har kontakt med mindreårige (forslag 1.)

Departementet ønsket en hjemmel i kringkastingsloven som ga tilbydere av audiovisuelle medietjenester og visse produksjonsforetak hjemmel til å kreve politiattest av personell som regelmessig har kontakt med mindreårige i forbindelse med TV-produksjoner.

I dette forslaget var ikke personvern vurdert eller nevnt som et område som bør vurderes. Personvern ble først tatt opp i høringsrunden av Datatilsynet som uttrykket forståelse for at man ønsker å sikre mindreårige mot overgrep, men at hensynene taler for at politiattest må veies opp mot de ulempene for personvernet som forslaget medfører. Datatilsynet ga videre noen veiledende kommentarer om at man kun kan innhente politiattest for personer som er aktuelle for ansettelsen, og de viste til reglene for sletting i personopplysningsloven § 28.

Økonomiske og administrative konsekvenser ble vurdert konkret til forslaget, hvor det står at forslaget kan ha noen økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Det gis ikke imidlertid ikke nærmere beskrivelse av hva dette innebærer.

Departementet hadde ingen konkrete kommentarer til Datatilsynets innspill.

– *NRK tilgang til fødselsdato (forslag 2).*

Departementet ønsket å utvide NRK sin kontrollmulighet rundt lisensinnkrevingen i kringkastingslovens § 8-5. Bakgrunnen for forslaget var et lovforslag fra 2009 hvor NRK ble gitt adgang til å innhente opplysninger om navn og adresse fra kunderegistre til TV-distributører,⁷⁸ for deretter å kunne kontrollere disse mot sitt eget lisensregister.⁷⁹ Grunnlaget for forslaget den gangen var å gi NRK et effektivt virkemiddel til å kreve lisens fra såkalte «tyvtittere».⁸⁰ Det estimerte antallet tyvtittere var den gangen på 11 %. Det ble dermed vedtatt at TV-distributører skulle ha opplysningsplikt overfor NRK om opplysninger om sine kunders navn og adresse.⁸¹

Da departementet sendte ut ny høring i 2010, viste det seg at opplysningene om kunders navn og adresse ikke var tilstrekkelig for å bedre NRK sin kontroll med lisensbetalere. Departementet forklarte dette med at kundene benyttet e-faktura og avtalegiro, slik at TV-distributører ikke var avhengige av korrekte adresseopplysninger om sine kunder.⁸² For å styrke NRK sin kontrollmulighet

⁷⁸ Det vil si selskaper som tilbyr kanalpakker til husholdninger. Typisk Get, Canal Digital, Altibox og lignende.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 81 (2008-2009), kap. 5

⁸⁰ Det vil si de personene som har TV, men som ikke betaler NRKlisens. Alle som eier et kringkastingsmottaker skal betale avgift, jf. kringkastingsloven § 8-3 første ledd.

⁸¹ jf. kringkastingsloven § 8-5 første ledd.

⁸² Angivelig fordi TV-distributørene ikke lenger sender ut giro til postadressen.

mente derfor departementet at det var nødvendig at TV-distributørene også oppga kundenes fødselsdato.

I dette forslaget ble personvernkonsekvenser delvis vurdert ved å henvise til utredningen av personvernkonsekvenser som ble gjennomført i forbindelse med forslaget i 2009. Departementet så imidlertid ingen grunn til å gjennomføre en ny vurdering, ettersom de la til grunn at innhenting av fødselsdato ikke medførte andre vurderinger av personvernmessig art enn det som ble gjennomført ved vedtakelsen av gjeldende § 8-5.

Datatilsynet, Telenor, Kabel Norge og Get tok opp spørsmålet om personvern i høringsrunden hvor det blant annet pekte på at forslaget er i strid med grunnleggende personvern hensyn. Høringsinstansene henviste til EUs personverndirektiv som sier at personopplysninger bare kan benyttes til nærmere forhåndsdefinerte behandlingsformål. De viste også til personopplysningslovens § 11 bokstav c, som sier at personopplysninger som er innsamlet til ett formål ikke kan brukes senere til et formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet, uten at den registrerte samtykker.

Departementet avviste innspillene fra høringsinstansene i lovproposisjonen, og skrev at de ikke kan se at bruk av kundeopplysningene fra TV-distributørene for å kontrollere om en lovpålagt kringkastingsavgift er betalt, er uforenlig med det opprinnelige formålet. Departementet viste til personverndirektivets forte punkt 28 og til fortalen i punkt 39 som åpner for at personopplysninger kan videreformidles til tredjemann selv om dette ikke var forutsatt da opplysningene ble samlet inn fra den registrerte. Departementet viste videre til punkt 40 som sier at det ikke nødvendig å underrette den registrerte om dette dersom videreformidlingen av opplysningene er fastsatt uttrykkelig i lov. På bakgrunn av dette vurderte ikke departementet at bestemmelsen i kringkastingsloven § 8-5 var i strid personopplysningsloven eller EUs personverndirektiv. Videre gjentok

departementet at de ikke kunne se at innhenting av fødselsdato medfører andre vurderinger av personvernmessig art enn ved vedtakelse av gjeldende § 8-5.

Økonomiske og administrative konsekvenser ble særskilt nevnt for dette forslaget. Departementet la til grunn at NRK antas å få økte lisensinntekter, mens kostnadene for fjernsynsdistributørene var antatt å være ubetydelige.

Arbeidsdepartementet (AD):

Prop. 7 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger).

- Registersamkjøring (forslag 3).

Departementet ønsket å gi Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å samkjøre registre. Forslaget gikk ut på å samkjøre populasjonen i *ett* register med populasjonen i et annet register, etter angitte kriterier, for så å få en liste over tilfeller som burde kontrolleres nærmere med tanke på å detektere mulig trygdemisbruk. Formålet med registersamkjøringen var å avdekke mulig misbruk av trygdeordninger. I begrunnelsen til departementet heter det at:

«...samkjøring av registre kan være en viktig kilde til utvelgelse av saker til kontroll. Dersom populasjonen i ett register samkjøres med populasjonen i et annet register etter bestemte kriterier, vil man få en liste over tilfeller som bør kontrolleres nærmere.»

Departementet hevdet at samkjøringen i utgangspunktet var ment som et virkemiddel ved rutinemessig kontroll. Det vil si å avdekke tilfeller hvor det er feil i utbetaling av trygd. Enten fordi vilkårene ikke (lengre) er oppfylt, eller fordi det av en annen grunn er gjort feil i utbetalingen. Det ble presisert videre at registersamkjøringen ikke er rettet mot tilfeller hvor man mistenker trygdemisbruk, men er ment til å avdekke mulige tilfeller. Med andre ord går forslaget ut på at alle

som er registrert som trygdemottaker hos Arbeids- og velferdsetaten bli kontrollert i registersamkjøringen.

I dette forslaget ble personvern vurdert i en tidlig fase. I utredningen som ble sendt på høring skrev departementet at registersamkjøringen i stor grad ville omfatte opplysninger om økonomiske forhold, og at slike opplysninger ikke er sensitive etter pol § 2. De skrev videre at registersamkjøringen vil fungere best dersom man knytter de ulike registrene mot hverandre ved hjelp av enkle kriterier. Således ville ikke helserelaterte opplysninger være nødvendige. Departementet presiserte også viktigheten av å veie personvern hensyn mot at legitimiteten til velferdsordninger utfordres uten nødvendige kontroller. Det er imidlertid lite i denne vurderingen som tydelig viser at departementet vurderte det ene opp mot det andre.

Departementet skrev blant annet at ettersom registerkontrollen foregår elektronisk blir ikke personopplysninger behandlet av personer, noe de hevder styrker personvernet. Det er kun de tilfellene hvor samkjøringen gir indikasjon på mulig trygdemisbruk, hvor ytterligere vurdering av saksbehandlere ville være nødvendig. Departementet hevdet at den reelle behandlingen av personopplysninger derfor ville skje i et mindre antall saker enn dersom kontrollopplysningene ble hentet manuelt i hver enkelt sak. Videre diskuterte de kort rundt problematikken med at alle som mottar ytelser kan bli gjenstand for rutinemessig kontroll, uten at det foreligger mistanke. Departementet skrev i sin vurdering av problemet at det å sette frem krav om ytelser fra trygden i seg selv kan betraktes som et samtykke til slik form for kontroll. De presiserte også at den personlige belastningen for de som ikke blir tatt ut i kontroll er liten. Konklusjonen til departementet var dermed at fordelene ved registersamkjøring oppveide de personvernsmessige ulempene.

Blant annet Helse- og omsorgsdepartementet og Datatilsynet stilte spørsmål med utredningen av personvernkonsekvenser i utredningen av dette forslaget. Helse- og omsorgsdepartementet mente blant annet at forslaget var for vagt utformet, og de stilte spørsmål om forslaget var tilstrekkelig utredet. Også Datatilsynet var kritiske

til den vage formuleringen i forslaget. De gikk enda lengre i sin kritikk av Arbeids- og sosialdepartementets utredning og mente blant annet at den vage formuleringen ikke utelukket behandling av helseopplysninger eller andre sensitive opplysninger. Videre skrev de at forslaget bryter med den "*... moderne demokratiske rettstradisjon som bygger på en høy grad av tillit mellom stat og borger*". Datatilsynet kritiserte departementet for manglende vurdering av forholdsmessighet av forslaget. De anså registersamkjøringen som et såpass grovt inngrep i den enkeltes personvern, at samfunnets interesser ikke sto i forhold til inngrepet. Tilsynet mente at forslaget fra departementet utelukkende var økonomisk motivert og at det vanskelig kunne sies å være forholdsmessighet mellom forslaget og inngrepet. Begrunnelsen ligger i at utstrakt spredning av taushetsbelagt og potensielt sensitive opplysninger til store deler av befolkningen er et svært inngripende tiltak. Datatilsynet var også i denne saken kritiske til å bruke opplysninger som er samlet inn til et formål til et annet formål, uten at den registrerte har samtykket, jf. formålsbestemthetsprinsippet. De skrev blant annet slik spredning av personopplysninger mellom forvaltningsorganer kunne bidra til å svekke befolkningens tillit til forvaltningen.⁸³

Etter kritikken fra høringsrunden besluttet Arbeidsdepartementet å ha et møte med Datatilsynet for å gjennomgå forslaget. Hensikten med møtet var å få på plass klare rammer for registerkontrollen. Resultatet fra møtet ble et revidert forslag. Det reviderte forslaget ble også diskutert sammen med Datatilsynet, som uttalte følgende:

*"Datatilsynet er i det vesentlige tilfreds med de endringer som er gjort. Tilsynet mener at gjeldende utkast, i kombinasjon med en utfyllende forskrift, lang bedre ivaretar legalitetsprinsippet enn det opprinnelige utkastet gjorde."*⁸⁴

⁸³ Datatilsynet, Høringsuttalelse. 09.12.2011.

⁸⁴ Prop. 7 L (2012–2013), punkt 5.5.

De økonomiske og administrative konsekvensene fokuserte i stor grad kun på de mulige gevinstene registersamkjøringen kan medføre, ved at man avdekker flere trygdemisbrukere.

Finansdepartementet (FIN):

Prop. 141 L (2011-2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste).

– *Kontrollopplysninger (forslag 4).*

Skatteunndragelsesutvalget foreslo i *NOU 2009 : 4 Tiltak mot skatteunndragelser* at plikten til å gi kontrollopplysninger i medhold av ligningsloven § 4-10 og merverdiavgiftsloven § 46 skulle knyttes til opplysningens innhold, og ikke til spesifikke dokumenter. Det var etter utvalgets vurdering ikke nødvendig å presisere at elektronisk lagrede opplysninger var omfattet. Utvalget foreslo at det skulle gis en generell adgang til å innhente kontrollopplysninger fra skatte- og avgiftspliktige. Avgjørende for rekkevidden av plikten til å gi kontrollopplysninger var etter utvalgets forslag en vurdering av om opplysningene kan ha betydning for skatte- eller avgiftspliktens innhold og kontrollen av denne.

Utvalget foreslo videre å videreføre bestemmelsen i ligningsloven § 4-10 nr. 2 om at skattyters plikt til å gi kontrollopplysninger om egne forhold som hovedregel skulle gå foran taushetsplikt. Utvalget foreslo å utvide virkeområdet fra å gjelde bokføringspliktige til generelt å gjelde alle skatteyttere som er pliktige til å gi kontrollopplysninger.

Personvern var ikke vurdert i utredningen og blir først tatt opp i høringsrunden av Datatilsynet. Tilsynet uttalte at de ikke har noen innvendinger mot at plikten til å gi opplysninger gjelder uavhengig av lagringsmedium så lenge det foreligger tilfredsstillende informasjonssikkerhet. De skrev likevel at de mente det var nødvendig med en nærmere presisering av hvilke opplysninger som omfattes, for å

forhindre innsamling av overskuddsinformasjon. Datatilsynet uttalte videre at unntakene fra taushetsplikt strekkes alt for langt i Skatteunndragelsesutvalgets forslag.

Departementet kommenterer begge innspillene fra Datatilsynet. I forhold til presisering av hvilke opplysninger det er tale om svarte departementet at kontrollhjemplene bør ta høyde for senere endringer i skatte- og avgiftsregelverket, og at det derfor er uheldig med kontrollregler som begrenses til visse typer opplysninger. Videre skrev de at det er viktig at de skatte- og avgiftspliktiges byrder ved å oppfylle opplysningsplikten ikke oppleves for stor. Departementet mente derfor at skatte- og avgiftsmyndighetene må spesifisere sin forespørsel på en slik måte at det ikke oppleves som for vanskelig for de opplysningspliktige å oppfylle sine plikter, og at pålegg om opplysninger bør som hovedregel være skriftlig.

Når det gjelder Datatilsynets merknad om taushetsplikt svarte departementet at Skatteunndragelsesutvalgets forslag innebærer en enklere regelteknisk tolkning. Departementet skrev videre at de ikke kan se at utvidelsen av kretsen av dem som omfattes av bestemmelsen medfører større realitetsendringer. Departementet foreslo å opprettholde Skatteunndragelsesutvalgets forslag.

– Plikt for tredjepart til å gi opplysninger (forslag 5).

Skatteunndragelsesutvalget foreslo endringer i bestemmelsene i ligningsloven og merverdiavgiftsloven om plikt for tredjeparter til å gi kontrollopplysninger. Etter utvalgets forslag vil hovedregelen være at enhver tredjepart har plikt til å gi kontrollopplysninger som kan ha betydning for noens skatte- eller avgiftsfastsettelse. Forslaget innebar en utvidelse både av hvem som plikter å gi opplysninger og av hvilke opplysninger som det pliktes å gi. Skatte- og avgiftsmyndighetene skulle også kunne kreve opplysninger om ikke navngitte aktører. I forslaget fra utvalget ble det understreket det at plikten til å gi kontrollopplysninger kan begrenses av grunnleggende personvern hensyn. Utvalget

påpekte viktigheten av at det stilles krav om at kontrollmyndigheten spesifiserer sin forespørsel, slik at tredjepart ikke får unødvendig store vanskeligheter med å oppfylle plikten. Utvalget skrev at det bør foretas en forholdsmessighetsvurdering av byrdene for tredjepart mot den antatte verdien opplysningene vil ha for ligningsmyndighetene.

Datatilsynet tok opp spørsmål om personvern i høringsrunden. Tilsynet viste til personvernundersøkelsen fra 2005, hvor befolkningen oppgir at de opplever fødselsnummer og økonomi, sammen med helseopplysninger som de opplysningene som krever særskilt beskyttelse. Datatilsynet skrev videre at det bør vises varsomhet med å åpne for opplysningsplikt om denne typen opplysninger. Datatilsynet mente at utvalgets presisering om at behandlingen skal underlegges god informasjonssikkerhet, ikke er en tilfredsstillende vurdering. Også Skattebetalernes forening skrev i sitt høringssvar at det ut i fra personvern hensyn er uheldig å lovfeste en opplysningsplikt som ikke er positivt avgrenset.

I departementets vurdering av høringssvarene svarte de at de ikke mente det er nødvendig med en presisering av hvilke opplysninger tredjepart skal gi, utover vilkåret om at opplysningene kan ha betydning for noens skatte- eller avgiftsfastsettelse. Departementet vurderte videre at det ut i fra personvern hensyn må utvises forsiktighet med å utvide kretsen av privatpersoner som skal ha plikt til å gi kontrollopplysninger om tredjeparter. Departementet skrev at det bør være høyere terskel for å innhente opplysninger fra privatpersoner enn fra næringsdrivende. Departementet foreslo derfor å ikke videreføre forslaget fra Skatteunndragelsesutvalget om at privatpersoners plikt til å gi tredjepartsopplysninger.

Begge forslagene ovenfor (4 og 5) er en del av Skatteunndragelsesutvalgets NOU 2009:4. Som nevnt innledningsvis i avsnitt 3.3 var mandatet til utvalget generelt utformet når det gjaldt vurdering av personvern hensyn. I NOUen var det kun

generelle betraktninger om personvern ved at personvern og personopplysningsloven ble forklart generelt. Datatilsynet påpekte i sitt høringssvar at utredningens kap. 6 omtaler rammer og hensyn som kan sette grenser for hvilke tiltak som kan gjennomføres i kampen mot skatteunndragelse. Her ble personvern trukket frem som et viktig hensyn. Selv om personvern er nevnt som et viktig hensyn, savnt Datatilsynet at personvern hensyn blir ivaretatt i utvalgets vurderinger. Datatilsynet skrev videre at de opplevde at utvalget ignorerte farene ved elektronisk spredning av personopplysninger og at utvalget la opp til omfattende kontroll hvor hensyn til personvern ble oversett.

De økonomiske og administrative vurderingene fokuserte i stor grad på de økonomiske gevinstene ved at skatter, avgifter og toll i større grad vil beregnes og betalt i henhold til regelverket. Utvalget påpekte at det vil være noen økonomiske og administrative byrder for de som pålegges plikter etter forslaget, uten at dette ble kommentert nærmere.

Prop. 112 L (2011–2012) Endringer i skatte-, avgifts- og tollvgivinga.

– Elektronisk skattekort (forslag 6).

En arbeidsgruppe fra Skatteetaten fremmet på vegne av Finansdepartementet et forslag hvor arbeidsgiver før inntekstårets begynnelse, eller ved nye arbeidsforhold, skulle innhente skattekort elektronisk direkte fra Skatteetaten, i stedet for å motta skattekort i papirformat fra sine arbeidstakere. Det ble foreslått at arbeidsgiver skulle innhente løpende oppdateringer elektronisk fra Skatteetaten, istedenfor at arbeidstaker skulle levere dette fysisk til arbeidsgiver. Mens arbeidstakere tidligere måtte huske å bestille skattekort og levere dette til arbeidsgiver hvert år, eller ved endringer,⁸⁵ gikk forslaget ut på at arbeidstakere kun skulle kontrollere opplysningene i skattekortet på Skatteetatens hjemmeside, og gjøre de nødvendige

⁸⁵ Eksempelvis endringer i prosenttrekk eller endret tabelltrekk.

endringene der. Arbeidsgivere skulle dermed forholde seg til Skatteetaten for å få tilgang til skattekort til de ansatte. Dette gjaldt både i forbindelse med den årlige hovedutsendelsen av skattekort og de eventuelle skattemessige endringene som de ansatte gjør i løpet av året.

Personvern ble vurdert i Skatteetatens forslag som ble sendt ut på høring. Arbeidsgruppen beskrev formålet med behandlingen, hvilke opplysninger som ville omfattes av forslaget og hvordan arbeidsgiver skulle få tilgang til det elektroniske skattekortet. Videre blir forholdet mellom arbeidsgiveres tilgang på skattekort og hensynet til effektivisering diskutert. Som en del av diskusjonen viste arbeidsgruppen til at ut fra et rent personvernperspektiv burde skattebetalerne selv kunne bestemme hvem som skal ha tilgang til de opplysningene som fremkommer i skattekortet. På en annen side vil ikke en slik ordning være veldig effektiv, noe som er hensikten med forslaget. Løsningen til arbeidsgruppen var dermed å redusere antall opplysninger i det elektroniske skattekortet, slik at kun de opplysningene som var helt nødvendige for arbeidsgiver ble stående. I tillegg ble det foreslått en ordning hvor skattebetalerne på egenhånd kunne kontrollere hvilke virksomheter som har brukt opplysningene i skattekortet. Arbeidsgruppen vurderte også flere alternative tiltak i forbindelse med hvordan skattebetaler skulle ha mulighet for å kontrollere hvem som har tilgang til opplysninger om seg selv. I intervjuet med prosjektlederen for arbeidsgruppen kom det frem at personvern ble tatt opp tidlig av Finansdepartementet, som fremhevet viktigheten av at dette ble ivaretatt, men at det tok tid før arbeidsgruppen selv skjønnte viktigheten av dette. Prosjektlederen sa også at arbeidsgruppen etter hvert jobbet tett med Skatteetatens eget juristmiljø. De hadde en del diskusjoner rundt ordningen, herunder personvern. Målet var å lage en ordning som ville være en forenkling av eksisterende løsning og som kunne fungere i praksis, samtidig som personvern og andre hensyn ble ivaretatt. De brukte noe tid på å finne ut hvordan de skulle få til en slik løsning. I forhold til personvern var det særlig tre ting de måtte finne løsninger på; i) begrense informasjonen i skattekortet til et minimum, ii) unngå sensitive personopplysninger og iii) sørge for at arbeidsgivere ikke fikk lov til å hente informasjon fra ikke trekkpliktige ytelser. I

tillegg utviklet de innsynstjenesten *Mine arbeidsgivere* hvor arbeidstakere blir informert når arbeidsgivere har hentet informasjon fra ens skattekort.⁸⁶

Flere av høringsinstansene, deriblant Datatilsynet, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund og Pensjonskasseforeningen, mente at personvernet ikke var godt nok ivare tatt i forslaget fra arbeidsgruppen. De mente blant annet at skattebetaler må få informasjon i sanntid dersom noen innhenter opplysninger fra ens skattekort. Datatilsynet skrev videre at de ikke var tilfreds med ordningen hvor skattebetaler selv måtte ta kontakt med arbeidsgivere som urettmessig bruker vedkommende sitt skattekort. De mente denne byrden ikke burde ligge hos den enkelte skattebetaler.

Finansdepartementet var enig i høringsinstansenes kommentarer om at skattebetalere må få informasjon i sanntid, og at byrden med at skattebetalerne selv skal føre kontroll med hvem som har brukt ens skattekort. Departementet foreslo derfor at skattebetalere skal få melding når det blir gjort endringer i skattekortsopplysningene og når nye arbeidsgivere etterspør skattekort.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er godt beskrevet, både i forhold til utviklingskostnader og forvaltningskostnader av en slik løsning. I tillegg vises det til positive konsekvenser i form av årlige besparelser for Skatteetaten på 4,5 millioner.

– EDAG (forslag 7).

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra Skatteetaten, Altinn, NAV, SSB og Brønnøysundregistrene fremmet på vegne av Finansdepartementet et forslag om ny

⁸⁶ <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Skattekort-og-forskuddsskatt/Se-hvem-som-har-hentet-skattekortet-ditt/>

felles kommunikasjonsordning for arbeidsgiveres rapportering om ansettelser, lønn og trekk, også kjent som Elektronisk dialog med arbeidsgivere (EDAG). EDAG ble foreslått som en felles innrapporteringsløsning for arbeidsgiveres rapportering til Skatteetaten, NAV og SSB. Forslaget gikk ut på å effektivisere prosessene til arbeidsgivere rundt innrapportering av et sett pliktige opplysninger om hver ansatt. Med den nye ordningen skulle opplysningene avgis på én felles oppgave for arbeidsgiver (EDAG-oppgave), som sendes til en database via en mottakssentral.⁸⁷ Arbeidsgiver ville dermed slippe å gjenta rapportering av informasjon som allerede er gitt. EDAG-oppgaven hadde som hensikt å erstatte flere av de oppgaver og skjemaer arbeidsgivere tidligere måtte levere. Blant annet lønns- og trekkoppgaven (LTO), årsoppgave for arbeidsgiveravgift, melding til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og opplysninger til bruk for SSBs arbeid med lønnsstatistikker.

Personvern ble tatt opp i rapporten til arbeidsgruppen. Her vises det til Utredningsinstruksen og personvernveilederen. Arbeidsgruppen gjennomførte en konkret vesentlighetsvurdering av antatte personvernkonsekvenser, jf. vesentlighetskravet og viste i rapporten at de brukte personvernveilederen til dette. Arbeidsgruppen konkluderte med at vesentlighetskravet var oppfylt. De begrunnet dette ut i fra hvor mange personer som blir berørt,⁸⁸ at opplysningene var grunnlag for beslutninger som er viktige for den enkelte og at den nye behandlingsformen innebar ny sårbarhet i forhold til dagens ordning. Til tross for at arbeidsgruppen viste til personvernveilederen og at de brukte denne for å vurdere vesentlighetskravet ble ikke personvernveilederen benyttet i selve vurderingen av personvernkonsekvenser. For mens personvernveilederen legger opp til bruk av interesseteorien i vurdering av personvernkonsekvenser, valgte arbeidsgruppen å

⁸⁷Altinn ble foreslått som mottakersentral.

⁸⁸ Alle arbeidstakere.

gjennomføre sin vurdering med bakgrunn i personvernprinsippene. Arbeidsgruppen begrunnet dette med at:

«...det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i grunnprinsippene ved redegjørelse for hvordan personopplysningslovens bestemmelser vil bli ivaretatt i foreslått ordning. Grunnprinsippene gjør det mulig å fokusere på lovens underliggende hensyn, grunnstruktur og systematikk, samtidig som man unngår en unødvendig detaljert gjennomgang av lovens mange enkeltbestemmelser.»

I arbeidsgruppens utredning var vurderingen av personvernkonsekvenser detaljert og tydelig og personvernprinsippene ble vurdert konkret. Arbeidsgruppen har blant annet vurdert formålsbestemthetsprinsippet, minimalitetsprinsippet, datakvalitet, informasjonssikkerhet, hvorvidt opplysningene som behandles er sensitive eller på annen måte krever ekstra beskyttelse, internkontroll, brukermedvirkning og behandlingsgrunnlag. Det blir også diskutert hvem som skal ha ansvaret for løsningen.

I høringsrunden er det mye som tyder på at høringsinstansene var tilfreds med utredningen. Datatilsynet kommenterte imidlertid spørsmål om hvem som var behandlingsansvarlig. I forslaget fra arbeidsgruppen var Skattedirektoratet foreslått som behandlingsansvarlig for EDAG. Datatilsynet skrev i sitt høringssvar at de finner det underlig at Skatteetaten skal være behandlingsansvarlig for opplysninger de ikke selv har behov for. Datatilsynet uttalte videre at en løsning hvor Skatteetaten er databehandler for de andre partene stemmer overens med tilsynets tidligere praksis.

Departementet skrev i sin vurdering av høringssvarene at de ser behov for presiseringer rundt behandlingsansvaret, men at de ikke er enige med Datatilsynet om at Skatteetaten skal være databehandler på vegne av de andre etatene.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er godt beskrevet, både i forhold til utviklingskostnader og forvaltningskostnader. I tillegg vises det til positive konsekvenser i form av årlige besparelser for arbeidsgivere på 500 millioner når ordningen er etablert.

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD):

139 L (2011–2012) Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser.

- lovfeste registrering av regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser (forslag 8).

Departementet foreslo å lovfeste registrering av regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser. Frem til oktober 2009 hadde Stortinget hatt en ordning med frivillig registrering av stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser. Også regjeringsmedlemmene hadde etter regelverket mulighet for slik frivillig registrering. Ordningen ble benyttet både av tidligere og nåværende regjeringsmedlemmer. Administrativt har ordningen hørt under Stortinget.

Med virkning fra 1. oktober 2009 etablerte Stortinget et obligatorisk register for stortingsrepresentantene med hjemmel i Stortingets forretningsorden. Registrering av opplysninger om regjeringens medlemmer krevde imidlertid en særskilt hjemmel, og registrering av opplysninger om medlemmer av regjeringen var derfor basert på individuelt samtykke fra hvert enkelt regjeringsmedlem. Formålet med departementets lovforslag var å legge til rette for å kunne pålegge regjeringsmedlemmene å registrere sine verv og økonomiske interesser i Stortingets register på lik linje med stortingsrepresentantene. De foreslo at ordningen skulle hjemles i særskilt lov.

Forslaget ble ikke sendt på alminnelig høring med begrunnelse i utredningsinstruksen punkt 5.4 bokstav c, men ble forelagt Datatilsynet for uttalelse. Statsministerens kontor ønsket at Datatilsynet vurderte om en plikt for regjeringsmedlemmene til å registrere verv og økonomiske interesser i et elektronisk, offentlig tilgjengelig register ville være i tråd med vilkårene for behandling av personopplysninger, og om dette vil være underlagt melde- og konsesjonsplikt.

Datatilsynet stilte spørsmål ved det rettslige grunnlaget for ordningen og viste til at et register over regjeringsmedlemmenes verv og økonomiske interesser vil kunne inneholde sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8. og viste til at slik behandling krever et gyldig behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 9. Datatilsynet uttalte at ut i fra et personvern hensyn burde registeret baseres på samtykke.

På bakgrunn av Datatilsynets uttalelser ble det lagt opp til en midlertidig ordning, hvor man baserte registreringen på samtykke fra de berørte regjeringsmedlemmer. Statsministerens kontor opplyste videre at en tok sikte på å sende på høring et utkast til endring i lovgivningen for å sikre hjemmel for en obligatorisk registreringsordning. Datatilsynet ga i januar 2010 en midlertidig konsesjon til å registrere opplysninger om regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser som gjaldt inntil det forelå en lovhjemmel senest til 1. januar 2013.

I forhold til økonomiske og administrative konsekvenser opplyste departementet at forslaget ikke ville føre til endringer av dagens praksis og har således ingen nye økonomiske eller administrative konsekvenser.

Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet (BLD):

Prop. 132 L (2011–2012) Endringer i statsborgerloven.

– *Innhente opplysninger fra andre offentlige organer (forslag 9).*

Departementet foreslo nye bestemmelser og endringer i bestemmelser om at statsborgermyndighetenes adgang til å innhente opplysninger fra andre offentlige organer. Opplysninger som var nødvendige for saksbehandlingen ble foreslått å kunne innhentes etter anmodning, uten hinder av taushetsplikt. Forslaget gikk ut på å utvide hjemmelen til å innhente informasjon fra å gjelde politiet til også å gjelde arbeids- og velferdsforvaltningen, ligningsmyndighetene og Statens lånekasse for utdanning.

Personvern ble først omtalt i utredningen, men kan neppe sies å være en vurdering av personvernkonsekvenser (vurderingene som er gjort er generelle for hele utredningen og er dermed dekkende for forslag 9, 10 og 11):

”Personopplysningsloven skal sikre at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger. For å ivareta disse hensynene er det et poeng at færrest mulig skal ha tilgang til de opplysningene som omfattes av personopplysningsloven.”⁸⁹

Personvern ble først problematisert i høringsrunden, hvor Datatilsynet, Redd Barna og Juss-Buss mente at de foreslåtte endringene kunne være i strid med kravet om forholdsmessighet. Datatilsynet mente at formålet med forslaget kunne oppnås med mindre inngripende tiltak, ved at parten selv legger frem de opplysningene som er nødvendige for å opplyse saken. Datatilsynet skrev også at de stilte seg disponible til å gi råd til departementet vedrørende personvernsspørsmål.

⁸⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horingsbrev/id667567/>

Departementet hadde møte med Datatilsynet i forbindelse med tilsynets merknader til lovforslaget. På bakgrunn av en redegjørelse fra Utlendingsdirektoratet oversendte departementet utfyllende informasjon til Datatilsynet om gjennomføringen av effektiviseringstiltakene. I tilleggsuttalelse av 26. april 2012 skriver Datatilsynet blant annet:

«... Tilsynet fastholder at dette er en ordning som er egnet til å svekke den enkeltes rett til å holde kontroll med egne personopplysninger... Datatilsynet registrerer at departementet har sett på mulighetene for å bedre den enkeltes adgang til informasjon om den behandlingen som skjer med hjemmel i de lovbestemmelsene som er foreslått, jf departementets brev. God informasjon styrker den registrertes mulighet til å ivareta sine rettigheter som registrert. Informasjon avhjelper delvis de personvernulempen som forslaget medfører, men ikke i en slik grad at tilsynet frafaller sine generelle merknader.»

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser er disse i stor grad knyttet til potensielle gevinster ved å redusere saksbehandlingstiden.

–Utvide bestemmelsen i statsborgerforskriften § 14-1 endres til også å omfatte mistanke (forslag 10).

Departementet foreslo å utvide bestemmelsen i statsborgerforskriften § 14-1 til også å omfatte mistanke. Bestemmelsen ville dermed hjemle innhenting av opplysninger om mistanke, siktelse, tiltale, straff og strafferettslig særreaksjon. De offentlige organene som skulle kunne innhente informasjonen var Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. (Se videre beskrivelsen i vurderingen til forslag 9)

– Opprette nye bestemmelser i statsborgerforskriften §§ 14-2– 14-4. (forslag 11).

Departementet foreslo å opprette nye bestemmelser i statsborgerforskriften §§ 14-2– 14-4. (Se videre beskrivelsen i vurderingen til forslag 9)

Ny § 14-2. Statens lånekasse for utdanning

Departementet foreslo at Statens lånekasse for utdanning skulle ha opplysningsplikt om vedtak om tildeling av utdanningsstøtte etter anmodning fra

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Både utdanningsstøtte til den saken gjelder og referansepersonen kunne være nødvendig for å vurdere om søkeren fyller kravet til permanent oppholdstillatelse.

Ny § 14-3. Arbeids- og velferdsforvaltningen

Departementet foreslo at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle ha opplysningsplikt om arbeidsforhold, trygd og sosialstønad etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Opplysningsplikten skulle gjelde både opplysninger om den saken gjelder og om referansepersonen. Opplysningene ble ansett som nødvendige for å avgjøre søknad om norsk statsborgerskap.

Ny § 14-4. Ligningsmyndighetene

Departementet foreslo at ligningsmyndighetene skulle ha opplysningsplikt om inntekt og formue etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Opplysningsplikten gjaldt både opplysninger om den saken gjelder og om referansepersonen. Opplysningene ble ansett som nødvendige for å avgjøre løsningskravet. I tillegg var opplysningene nødvendige for å avgjøre saker om tilbakekall.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD):

Prop. 120 L (2011–2012) Endringer i helseforetaksloven mv.

– Utvide unntak om taushetsplikt til også å omfatte daglig leder og internrevisor i regionale helseforetak (forslag 12).

Departementet foreslo å utvide unntaket om gi taushetsbelagte opplysninger i § 26 i helsepersonelloven til også å omfatte daglig leder og internrevisor i det regionale helseforetaket. I utredningen vises det til at både styret og daglig leder i regionale helseforetak er pålagt å drive et relativt omfattende tilsyn. For å kunne gjennomføre disse lovpålagte oppgavene, vil det derfor være behov for innsyn i helseforetakenes virksomhet. I utredningen står det følgende:

«For at de regionale helseforetakenes internrevisjon skal kunne føre tilsyn med at helseforetakene overholder lover og forskrifter og oppnår kvalitetsmålene, kan det være nødvendig å ta i bruk kontrollmetoder som krever innsyn i pasientopplysninger som er tatt inn i pasientadministrative systemer og pasientjournaler».

Personvern ble vurdert i utredningen, hvor departementet så pasientsikkerheten⁹⁰ opp mot pasientens rett til konfidensialitet knyttet til taushetsbelagte opplysninger. Departementet skrev i utredningen at ved spredning av opplysninger bør det generelt foreligge svært gode grunner for å vedta unntak fra taushetsplikten. Departementet vurderte det slik at de regionale helseforetakene har et lovpålagt ansvar for å føre tilsyn med oppfølging av myndighetenes og eiers krav i foretaksgruppen og de derfor må gis mulighet til å benytte de verktøyene som anses hensiktsmessig og nødvendig for å kunne oppfylle disse kravene. Departementet vurderte det videre slik at muligheten til å initiere og drive forbedringsarbeid og kontroll gjennom ulike typer revisjoner, er verktøy som vurderes som hensiktsmessig og nødvendig. De mente derfor at internrevisjonen må få tilgang til taushetsbelagte opplysninger som er nødvendige for revisjonsarbeidet, og at styret og daglig leder i regionale helseforetak på denne måten kan oppfylle sitt tilsynsansvar på en hensiktsmessig måte. Etter departementets vurdering ville ikke

⁹⁰ Utredningen slår fast at virksomhetenes systematiske arbeid med kvalitetsarbeid skal sikre en god og trygg tjeneste for pasientene, herunder sikkerhet for at det ikke gjøres feil som er til skade eller ulempe for pasienten.

personkretsen som får innsyn i taushetsbelagte opplysninger utvides vesentlig dersom § 26 ble utvidet til også å omfatte daglig leder og internrevisor i det regionale helseforetaket.

Foreningen for Kroniske Smertepasienter og Datatilsynet uttalte seg kritisk til en lovfesting av at internrevisjonen skal ha tilgang til pasientopplysninger. Datatilsynet uttalte blant annet at på generelt grunnlag at taushetsplikten i stadig større grad blir utfordret i helsesektoren. Konkret til det foreslåtte forslaget skrev Datatilsynet at de ser at hensyn for utvidelse av § 26 ivaretar legitime formål, de ytret seg likevel negativt til forslaget med bakgrunn i at forslaget hadde for stort tolkningsrom og at unntaket ble for stort. Datatilsynet mente at forslaget, slik det var foreslått, ikke ga tydelige rammer for når det kan utleveres opplysninger til regionale helseforetak.

Departementet kommenterte ikke Datatilsynets og Foreningen for Kroniske Smertepasienter sine høringsuttalelser.

I forhold til økonomiske og administrative konsekvenser står det i utredningen at endringene ikke pålegger helseforetakene eller andre oppgaver som de ikke løser i dag. Det blir dermed ikke vurdert at forslaget vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Prop. 89 L (2011–2012) Endringer i helseregisterloven mv. (opprettelse av nasjonal kjernejournal m.m.).

– *Kjernejournal (forslag 13).*

Departementets forslag innebar at et begrenset sett vesentlige helseopplysninger om pasienten sammenstilles å gjøres tilgjengelige gjennom en nasjonal kjernejournal på tvers av virksomhetsgrenser og forvaltningsnivå. Dette omfatter blant annet legemiddelopplysninger og annen kritisk informasjon om blant annet allergier, implantater og relevante kroniske tilstander. Det ble foreslått at

kjernejournal skulle være frivillig for hver enkelt, men at den enkelte måtte reservere seg mot å registrere opplysninger. Videre ble det presisert at opplysningene i kjernejournalen bare skulle være tilgjengelige for helsepersonell med et tjenstligbehov og for pasienten selv.

Departementet ville fremheve at lovforslaget ikke innebar en utvidelse av omfanget av opplysninger som helsepersonell kunne få tilgang til sammenlignet med tidligere situasjon. Helsepersonellet ville, som før, kun få de opplysninger de trengte for å yte nødvendig helsehjelp. Det var måten helseopplysningene gjøres tilgjengelig på som ble forslått endret. Hensikten var ikke at kjernejournalen skulle inneholde pasientens komplette sykehistorie, og den skulle ikke erstatte den ordinære journalføringen. Det som etter departementets forslag skilte kjernejournalen fra den tradisjonelle pasientjournalen var at den bare vil inneholde et utvalg av viktige opplysninger fra flere steder, for å kunne gi et overordnet bilde av pasientens helsetilstand.

I utredningen henvises det ikke direkte til et mandat, men det vises til at nasjonal kjernejournal er fundamentert i flere overordnede nasjonale politiske dokumenter. Blant annet henviser utredningen til regjeringens politiske plattform for årene 2009 til 2013 som sier at regjeringen skal:

”.. etablere sterkere nasjonal koordinering på e- helse området, tidsfrister forutviklingsmål og etablere en nasjonal kjernejournal for alle innbyggere. Informasjonssikkerhet skal prioriteres høyt slik at personvernet ikke utfordres.”

Departementet viste i utredningen til vurderinger som knytter seg til de internasjonale personvernprinsippene, blant annet formålsbestemthetsprinsippet og medbestemmelse. For å ivareta sistnevnte foreslo departementet at det skulle etableres en reservasjonsrett, slik at den registrerte får anledning til å reservere seg

mot at opplysninger om en blir registrert. Ved at den registrerte får tilstrekkelig og god informasjon mente departementet at dette ville være et godt alternativ til samtykke.

Flere av høringsinstansene roste departementet for å ivareta personvern i utredningen av forslaget om nasjonal kjernejournal. Den norske legeforening, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og til dels Datatilsynet uttalte seg positivt til at personvern er godt ivaretatt av departementet i utredningen. Datatilsynet var imidlertid noe kritisk til blant annet forholdet mellom reservasjonsrett og samtykke, hvorpå tilsynet mente at et aktivt samtykke var den beste løsningen. I tillegg uttalte Datatilsynet seg kritiske til at opplysningene i kjernejournalen ikke fikk et forbud mot å brukes i forskning.

Departementet uttalte som kommentar til Datatilsynet at de ikke ønsket å foreslå et forbud mot forskning. Departementet begrunner dette med at forskning er en meget viktig samfunnsinteresse og at de resultatene som fremkommer kan føre til bedre helsehjelp. I forhold til Datatilsynets innspill om at kjernejournalen burde vært basert på samtykke vurderte departementet det slik at de ikke ønsket en samtykkebasert løsning. De begrunnet dette ut i fra at internasjonal erfaring og uttalelser fra øvrige høringsinstansene som tilsier at en samtykkebasert løsning ikke vil fungere i praksis. Departementet vurderte det videre slik at inngrepet i den enkeltes personvern som kjernejournalen vil kunne medføre var lite i forhold til fordelene kjernejournalen kunne innebære for den enkelte og for samfunnet.

I forhold til økonomiske og administrative konsekvenser skrev departementet i utredningen at lovforslaget i seg selv ikke vil føre til kostnader. Kostnadene vil først påløpe når arbeidet med å etablere kjernejournalen igangsettes. Utredningen gir imidlertid en beskrivelse (uten å tallfeste beløp) av at det vil påløpe kostnader til utvikling og drift av kjernejournalen. I tillegg vises det til noe kostnad knyttet til å ta i bruk av eksisterende datakilder fra andre registre.

Justis- og beredskapsdepartementet (JBD)

Prop. 95 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.).

– Innhente opplysninger fra andre offentlige organer (forslag 14).

Departementet foreslo å endre utlendingslovens § 84, slik at utlendingsmyndighetene fikk adgang til å innhente opplysninger om søkeren eller andre som omfattes av loven, direkte fra andre offentlige organer. Dette innebærer at utlendingsmyndighetene ikke lenger må gå veien om søkeren eller andre privatpersoner opplysningen gjelder for å innhente de aktuelle opplysningene. De offentlige organene som omfattes av opplysningsplikten var barnevernmyndighetene, kommunene i tilknytning til introduksjonsprogrammet, Statens lånekasse for utdanning, arbeids- og velferdsforvaltningen, ligningsmyndighetene og politiet. Det blir videre foreslått et absoluttkrav om at opplysningene som innhentes måtte være nødvendige for å behandle saken etter utlendingsloven.

Personvernspørsmålet ble først tatt opp i høringsrunden. Datatilsynet, Redd Barna, Juss-Buss, JURK og MiRA-senteret tok opp spørsmål om personvern. Datatilsynet uttalte at de generelt er skeptiske til å legge stor vekt på effektiviserings- og ressurs hensyn for å innhente informasjon som er underlagt taushetsplikt. Datatilsynet skrev videre at de forstår forslaget slik at avgiverorganet selv må gjennomføre en selvstendig vurdering om vilkårene om nødvendighet er oppfylt og at avgiverorganet selv sørger for utleveringen av opplysninger i det konkrete tilfelle. Datatilsynet uttalte at de støttet en slik meldingsutveksling fremfor en ordning hvor utlendingsmyndighetene selv hentet ut opplysninger gjennom en egen tilgang til avgiverorganets informasjonssystemer. Datatilsynet savnet videre en presisering av nødvendighetsvilkåret.

Redd Barna, Juss-Buss og MiRA-senteret var i høringsrunden negative til forslaget og mente at det innebar for stort inngrep i privatlivet og krenket personvernet og rettsikkerheten. Juss-Buss mente at det var fare for at ble innhentet langt flere opplysninger enn nødvendig for saksbehandlingen. De mente, i likhet med Datatilsynet, at nødvendighetsvilkåret burde presiseres ytterligere. JURK og Juss-Buss viste også til at brukerne burde få opplysninger i søknadsprosessen om adgangen til informasjonsinnhenting pga. hensynet til personvern og rettssikkerhet.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser er disse i stor grad knyttet til potensielle gevinster ved å redusere saksbehandlingstiden.

Prop. 59 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri).

- Schengen-standardisert oppholdskort (forslag 15).

Departementet forslø en hjemmel i utlendingsloven for elektronisk lagring av biometri i Schengen-standardiserte oppholdskort. Gjennom rådsforordning (EF) nr. 380/2008, ble det bestemt at dagens oppholdsetiketter skulle erstattes av et standardisert oppholdskort som inneholder biometri i form av ansiktsfoto og fingeravtrykk.

Departementet vurderte personvern hensyn i utredningen og viste til § 12 i personopplysningsloven om bruk av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler. Departementet vurderte forslaget og dets forholdsmessighet opp mot nevnte bestemmelse. Departementet viste i utredningen til at formålet med et felles oppholdskort var å øke sikkerheten og dermed bidra til å forebygge og bekjempe illegal innvandring og illegalt opphold. Departementet vurderte metoden ved å bruke fingeravtrykk som nødvendig for å oppnå sikker identifisering, jf. personopplysningsloven § 12. Departementet viste videre til at det foreligger tunge

samfunnsmessige behov for å kjenne identiteten til de som reiser inn og tar opphold i riket.

I forhold til personvernvurderingen skrev departementet i utredningen at forslaget omhandler lagring i et oppholdskort som utledningen selv har kontroll over og som de selv bærer med seg. Forslaget innebar ikke en lagring av biometriske data som ville kunne medført en mulighet til å benytte opplysningen til andre formål enn de er innhentet for. Departementet så derfor ikke at det var avgjørende personvern hensyn som talte mot forslaget. Departementet opplyste videre at selv om dette forslaget ikke åpnet for å registrere lagring av biometriske opplysninger i et sentralt register, var departementet i gang med å utrede en eventuell lagring av biometri i et register, herunder avveining av behovet for lagring opp mot personvernet osv.

Advokatforeningen og Jussformidlig skrev i sine høringssvar at de var enig med departementet i at forslaget ivaretok personvernet på en tilstrekkelig måte. MiRA-Senteret og Juss-Buss var på sin side kritiske til forslaget og mente det var i strid med personvern hensyn. Datatilsynet skrev i sitt høringssvar at de var tilfreds med at forslaget om at biometriske data kun skulle oppbevares i kortet, og at det ikke skulle etableres en sentral lagring. De bemerket seg imidlertid at departementet var i gang med å utrede muligheten for å etablere et sentralt register, og pekte på at dette vil medføre en langt større trussel mot den enkeltes personvern, enn en løsning hvor opplysningene kun lagres i kortet. Datatilsynet skrev videre at de savner en begrunnelse for å hvorfor det er foreslått å bruke hele fingeravtrykket fremfor å bruke såkalte markører. Tilsynet skrev at dersom et tiltak skal være proporsjonalt i henhold til EMK artikkel 8 er det en forutsetning at andre mindre inngripende tiltak ikke fungerer tilfredsstillende for det aktuelle formålet. Datatilsynet vurderte det slik at å benytte fullt fingeravtrykk vil være unødvendig fordi bruk av markører i seg selv kan gi svært god identifikasjon. Tilsynet mente derfor at forslaget var uproporsjonalt i henhold til EMK artikkel 8.

Departementet kommenterte innspillene fra Datatilsynet. Departementet skrev at siden den tekniske løsningen er direkte regulert i forordningen, står ikke Norge fritt til å velge en løsning ved bruk av markører. Departementet fastholdt videre at de ikke fant noen avgjørende personvern hensyn som talte mot lovforslaget.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved forslaget er godt beskrevet, i form av blant annet konkrete estimer i forhold til kostnader.

Samferdselsdepartementet (SD):

Prop. 83 L (2011–2012) Endringer i luftfartsloven.

– kreve vandelsattest ifm luftfartspersonell (forslag 16).

Departementet foreslo å lovfeste regler for å kunne kreve vandelsattest fra ulike grupper personell som jobber i tilknytning til luftfart. De ulike gruppene er flybesetningspersonell, flysikringstjenesten og flyteknisk personell.

Personvernspørsmålet ble først tatt opp i høringsrunden av Datatilsynet. Tilsynet uttrykte på generelt grunnlag at en politiattest i en del tilfeller kan medføre falsk sikkerhet fordi den ikke viser noe om en persons intensjoner om fremtidige lovbrudd. Datatilsynet påpekte også viktigheten av at det gjøres en konkret vurdering av de yrker/persongrupper som det ønskes oppstilt krav om politiattest for. Tilsynet påpekte at i en slik vurdering må hensynene som taler for krav om politiattest veies opp mot personvernulempene forslaget medfører. Datatilsynet skrev videre at de savnet en beskrivelse av regulering i forbindelse med sletting av politiattester etter at de er innhentet.

I intervjuet kom det frem at utredningen ble gjennomført som enkeltmansutredning. Informanten fortalte at departementet ikke var særlig bevist rundt personopplysningsaspektet ved utredningen, og at departementet ikke bruker

mandater ved enkeltmansutredninger. Informanten uttalte videre at han ikke tror de hadde kommet frem til et annet resultat om de hadde hatt en konkret vurdering av personvernkonsekvenser, fordi de er bundet av EU-krav. Informanten påpekte også at departementene er presset på kapasitet, og at det kan stilles spørsmål ved hvor strenge de materielle kravene skal være. De som jobber med dette i hverdagen er stadig nødt til å prioritere, og informanten tror det sitter i ryggmargen på de som jobber med de fleste utredninger om hva som er riktig.

Departementet kommenterer tilbakemeldingene fra Datatilsynet generelt, men henviste til utkast til forskrift gitt i medhold av den nye politiregisterloven som sier at politiattest skal tilintetgjøres når det ikke lenger er nødvendig for formålet å oppbevare den. Ettersom nevnte forskrift vil gjelde for Luftfartstilsynet vil kommentarene til Datatilsynet bli ivaretatt.

3.3.1 Oppsummering av forslagene

Nedenfor gis en oppsummering av de forslagene som er gjennomgått i 3.3. Jeg har laget en oppsummeringstabell som gjengir funnene fra gjennomgangen. Jeg valgte å klassifisere hvorvidt økonomiske og administrative konsekvenser og hvorvidt personvernkonsekvenser er vurdert i henholdsvis fire ulike klassifiseringer med tilhørende kriterier. Disse er presentert i tabellene nedenfor.

Klassifisering av hvorvidt økonomiske og administrative konsekvenser er vurdert	Kriterier
Ja	Økonomiske og administrative konsekvenser blir påpekt og vurdert, og det foreligger en konklusjon.
Delvis	Mulige administrative og økonomiske konsekvenser nevnes uten at de vurderes.
Nei	Økonomiske og administrative konsekvenser blir ikke påpekt eller vurdert.
Viser kun til mulige gevinster	Det vektlegges kun de mulige positive økonomiske gevinstene av forslaget uten at utgifter blir nevnt.

Tabell 3.2.5 Klassifisering og kriterier for å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser

Klassifisering av hvorvidt personvernkonsekvenser er vurdert

Kriterier

Ja	Personvern blir vurdert som et eget element og det foreligger en konklusjon.
Ja, og det vises tydelig til bruk av personvernveilederen	Personvern blir vurdert som et eget element og det foreligger en konklusjon. Utredningen har enten en direkte henvisning til personvernveilederen, eller det er mulig å spore bruken av systematikken.
Delvis	Personvern nevnes sporadisk uten at det vurderes og det foreligger ikke en konklusjon.
Nei	Personvern blir ikke nevnt, diskutert eller vurdert.

Tabell 3.2.6 Klassifisering og kriterier for å vurdere personvernkonsekvenser

Tabellene viser hvilken inndeling jeg har valgt for de ulike klassifiseringene. I venstre kolonne finner vi hvilke begrep jeg har valgt, mens begrepet forklares i høyre kolonne.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av alle forslagene. Forslagene er fordelt departementsvis. Jeg har brukt samme forkortelse på departementene som i gjennomgangen i avsnitt 3.3 ovenfor.

Departement	Lovproposisjon	Forlag nr.	Er økonomiske og administrative konsekvenser vurdert?	Er personvernkonsekvenser vurdert i utredningen?	Når kommer personvernspørsmålet inn i diskusjonen?	Hvem tar opp personvernspørsmål?
KUD	Prop. 9 L (2012-2013)	1	Delvis	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet

		2	Delvis	Delvis	Utredningen	Datatilsynet, Telenor, Kabel Norge og Get.
AD	Prop. 7 L (2012-2013)	3	Viser kun til mulige gevinster.	Ja	Utredningen	Departementet
FIN	Prop. 141 L (2011-2012)	4	Viser kun til mulige gevinster.	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet,
		5	Viser kun til mulige gevinster.	Delvis	Utredningen	Departementet, Datatilsynet, Skattebetalernes forening
	Prop. 112 L (2011-2012)	6	Ja	Ja	Utredningen	Arbeidsgruppen
		7	Ja	Ja, og PV-veilederen er benyttet	Utredningen	Arbeidsgruppen
FAD	Prop. 139 L (2011-2012)	8	Ja	Ja (men ikke sendt på høring)	Vurdering av Datatilsynet etter oppfordring fra departementet	Datatilsynet og Departementet
BLD	Prop 132 L (2011-2012)	9	Viser kun til mulige gevinster	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet, Redd Barna og Juss-Buss
		10	Viser kun til mulige gevinster	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet, Redd Barna og Juss-Buss

		11	Viser kun til mulige gevinster	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet
HOD	Prop. 120 L (2011-2012)	12	Ja	Ja	Utredningen	Departementet
	Prop. 89 L (2011 – 2012)	13	Ja	Ja	Utredningen	Departementet
JBD	Prop. 95 L (2011-2012)	14	Delvis	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet, Redd Barna, Juss-Buss og MiRA-senteret
	Prop. 59 L (2011-2012)	15	Ja	Ja	Utredningen	Departementet
SD	Prop. 83 L (2011-2012)	16	Delvis	Nei	Høringsrunden	Datatilsynet

Tabell 3.2.7 Oppsummering av forslagene

I mitt utvalg viser gjennomgangen at syv av lovsakene har vurdert personvernkonsekvenser i utredningsfasen, mens to har en delvis utredning. Syv av sakene har ikke vurdert personvern i utredningsfasen, men personvern har blitt tatt opp i en senere fase. Det vil si at litt over halvparten av lovsakene har kun en delvis eller ingen form for utredning av personvernkonsekvenser i utredningsfasen.

3.4 Analyse av gjennomgangen

Jeg har valgt å dele analysen av gjennomgangen inn i forslag hvor personvern er vurdert, hvor personvern er delvis vurdert, og hvor personvern ikke er vurdert. Se

klassifiseringen like ovenfor. I analysen har jeg særlig lagt vekt på om personvern er vurdert i utredningsfasen og hva som er grunnen for at dette skjer/ikke skjer, når personvern eventuelt ble tatt inn i diskusjonen og hvem som tok opp personvernsspørsmål. I tillegg har jeg valgt å si noe om hva personvernsdiskusjonene ofte kan handle om. Til slutt vil jeg gi en kort analyse knyttet til utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser.

3.4.1 Tilfeller hvor personvern blir vurdert i utredningsfasen

I min analyse er det syv lovforslag hvor det er gjennomført vurdering av personvernkonsekvenser i utredningsfasen. Metodene som er benyttet i de ulike utredningene er forskjellige og kun én av lovsakene henviser til bruk av personvernveilederen (forslag 7). Jeg har imidlertid ikke grunnlag for å kunne si noe om hvorvidt personvernveilederen er benyttet i andre utredninger, men det er vanskelig å kjenne igjen oppsettet i veilederen i de seks andre utredningene. Gjennom intervjuene kom det frem at personvernveilederen ikke er særlig kjent blant de som har jobbet med utredningene. Sitatet nedenfor er hentet fra en arbeidsgruppe som jobbet med e-skatterkort (forslag 6) på vegne av Finansdepartementet.

«Vi brukte ikke personvernveilederen, men henvendte oss til vårt eget personvernjuristmiljø. Vi hadde noen runder med dem før de var fornøyde og vi hadde en løsning som fungerte i praksis.»

En av fellestrekkene ved fem av forslagene hvor personvern var vurdert i utredningen er at de gjelder store digitaliseringsprosjekter/-programmer i offentlig forvaltning. EDAG, e-skatterkort, Nasjonal kjernejournal, innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri og registersamkjøringen i NAV som kan knyttes til moderniseringsprogrammet (forslag 3) er alle eksempler på store og viktige digitaliseringsområder. Forslagene er således godt i samsvar med vesentlighetskriteriet i Utredningsinstruksen. Det er vanskelig å gi en konkret

forklaring på hvorfor slike forslag har gjennomført personvernutredning i en tidlig fase, men det henger muligens sammen med en stadig mer økende bevissthet rundt forholdet mellom digitalisering og personvern. Blant annet har *innebygd personvern* stadig fått større oppmerksomhet de siste årene. Innebygd personvern kan på mange måter sidestilles med utredning av personvernkonsekvenser, men retter seg direkte mot utviklingsfasen av en teknologisk løsning. Hensikten med innebygd personvern er å ta hensyn til personvern i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning.⁹¹ Samtidig er det sannsynlig at enkelte av disse forslagene har hatt relativt god tilgang på de nødvendige ressursene, slik at ekspertise innen nødvendige områder har bidratt inn i ulike deler av utredningene.

Både arbeidet med e-skattekort (forslag 6) og EDAG (forslag 7) ble organisert i prosjekter med forprosjekt og hovedprosjekt. Begge prosjektlederne for disse løsningene sier i intervjuene at de ikke kunne så mye om personvern da de satte i gang, men at de ble bevisst på viktigheten av dette etter hvert. Begge opplyser også om at de hadde et juristmiljø med gode personvernkunnskaper som bidro sterkt i den innledende fasen av prosjektet og at dette var en av suksessfaktorene til at personvern ble diskutert tidlig og at man kunne derfor kunne justere løsningene slik at personvern ble ivaretatt, samtidig som løsningene kunne utføre de oppgavene de var tiltenkt.

Særlig EDAG-prosjektet var spesielt, ettersom det her var tre etater med ulikt regelverk som skulle behandle personopplysninger i en felles sentral.⁹² I intervjuet med delprosjektleder for det juridiske arbeidet med EDAG kom det frem at prosjektgruppen hadde viktige diskusjoner om hvem som skulle være behandlingsansvarlig, samt vurderinger om hvilke etater som skulle ha hvilke opplysninger. Dette er også det eneste forslaget som tydelig viser at de har vurdert

⁹¹ Syv steg til innebygd personvern - <https://www.datatilsynet.no/teknologi/innebygd-personvern/>.

⁹² SSB, NAV og Skatteetaten.

om personvern bør vurderes med henvisning til vesentlighetskriteriet i Utredningsinstruksen.

Til tross for at arbeidsgruppen til EDAG skrev at de benyttet personvernveilederen til vesentlighetsvurderingen, brukte de personvernprinsippene i selve vurderingen omkring mulige personvernkonsekvenser.⁹³ Det er interessant at de begrunnet dette med at personvernprinsippene er det mest hensiktsmessige utgangspunktet ved vurdering av hvordan personvernet kan ivaretas ved ordningen. Også i andre utredninger hvor personvern er vurdert har man benyttet personvernprinsipper, se blant annet forslag 13. Datatilsynets kommentarer i høringsrundene handler ofte om å vurdere forslagene opp mot personvernprinsippene. Ofte er det prinsippet om formålsbestemthet som trekkes frem.

I intervjuene med prosjektlederne for forslag 6 og 7 sier begge intervjuobjektene at de var heldige som har tilgang til et eget juristmiljø med god kunnskap om personvern, og at dette var en suksessfaktor for å ha gode vurderinger om personvern. Det er imidlertid ikke alle som har denne muligheten. Både EDAG og e-skattekort er å anse som store digitaliseringsprosjekter. Dette gjelder særlig for EDAG. Dette et av de største digitaliseringsprosjektene i Norge de siste 10 årene, med en kostnadsramme på 619 millioner. I tillegg hadde prosjektet en tidsfrist i forbindelse med utførereform som trådte i kraft 1.1.2015, som var avhengig av løsningen. Jeg tror likevel ikke størrelsen på prosjektene alene kan forklare hvorfor personvern ble vurdert i disse forslagene. Det er minst to andre elementer som jeg mener bør tillegges vekt. For det første har departementet vært opptatt av at personvern skal vurderes. Begge forslagene har derfor mandater som eksplisitt nevner personvern som et viktig område. Det står riktignok ikke hvilken metode de skal benytte, noe som kan være forklaringen på at det ene forslaget har brukt

⁹³ Personvernveilederen legger opp til bruk av interesseteorien i vurdering av personvernkonsekvenser.

personvernveilederen og det andre ikke har gjort det, til tross for at det er Skattedirektoratet som har vært ansvarlig for begge prosjektene – Riktignok med ulike prosjektgrupper. Det andre elementet jeg tror spiller en viktig rolle her er at de har organisert arbeidet som prosjekter, og at det Skattedirektoratet har god erfaring med prosjektarbeid. I Intervjuet med prosjektleder for e-skattekort ble det nevnt at en suksessfaktor var at de var modne nok til å jobbe tverrfaglig.

Selv om personvern ble vurdert i utredningen, er ikke dette ensbetydende med at vurderingene er gode og velbegrunnede. Et slikt tilfelle finner vi i forslag 3 hvor Arbeids- og sosialdepartementet hadde et forslag om å utvide Arbeids- og velferdsetaten mulighet til registerkontroll i folketrygdlovens § 21-4 bokstav d til også å omfatte registre fra Skatteetaten, Brønnøysundregistrene, Utlendingsdirektoratet, Postens adresseregister og valutaregisteret til Toll- og avgiftsdirektoratet. Tidligere var registersamkjøringen begrenset til Skatteetaten og opplysninger knyttet til skatteoppgjøret, samt Aa-registeret⁹⁴ og Lånekassens studentregister. Formålet med registersamkjøringen var å avdekke mulig misbruk av trygdeordninger. Alle som er registrert som trygdemottaker hos Arbeids- og velferdsetaten vil bli kontrollert i registersamkjøringen. Departementet har ikke besvart mine gjentatte forsøk med å få til et intervju.

Selv om forslaget har vurderer personvernkonsekvenser har de ikke vurdert disse konkret.

Den manglende vektleggingen av personvern hensyn førte til massiv kritikk fra flere av høringsinstansene. Etter kritikken fra høringsrunden besluttet Arbeids- og sosialdepartementet å ha et møte med Datatilsynet for å gjennomgå forslaget.

⁹⁴ Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

Fordelen med registersamkjøring, slik forslaget beskrives, er at alle saker blir behandlet likt. I første omgang slipper man dermed å ta stilling til saksbehandlers skjønnsmessige vurdering om personer kan mistenkes for trygdemisbruk. Man bør imidlertid være ekstra forsiktig når store mengder data behandles ved hjelp av elektroniske hjelpemidler. Grunnen til det er at feil i programkoder kan føre til at beslutninger tas på feil grunnlag. Dersom eksempelvis dataverdier fra ett register ikke har samme meningsinnhold som dataverdier i et annet register, vil sammenligning av disse dataene kunne føre til at personer blir feilaktig mistenkeliggjort for trygdemisbruk. Eksempelvis vil dataverdien *adresse* kunne ha noe ulik betydning i Skatteetatens registre og Postens adresseregister.

Til tross for at departementet ble kritisert i høringsrunden på grunn av for dårlig vurdering av personvernkonsekvenser, kan det likevel hevdes at det er positivt at de hadde møte med Datatilsynet etter høringsrunden. Denne saken understøtter således poenget mitt om at det er viktig å ha personer med god kunnskap om personvern tidlig i prosessen for å få til en god vurdering av personvernkonsekvenser. Selv om Datatilsynet ble inkludert, ble de trolig inkludert for sent. Det er et poeng at man skal være i forkant og involvere interessenter tidlig i utredningsarbeidet. På denne måten har man mulighet til å avdekke usikkerheter og andre faktorer som kan spille en rolle for personvernet på et tidlig tidspunkt. Således sikrer man både at man leverer en løsning som fungerer etter hensikten, og at løsningen ivaretar personvernsaspektet. Det handler om å gjøre de riktige valgene tidlig. Dersom man venter for lenge kan endringer oppleves som tunge og kostbare.

3.4.2 Tilfeller hvor personvern er *delvis* vurdert i utredningsfasen

I to av forslagene er personvern delvis vurdert. Med delvis mener jeg at departementet har beskrevet personvern som et element som må tas hensyn til, men hvor de ikke har gjort konkrete vurderinger knyttet til forslaget. Et konkret eksempel på dette finner vi i *NOU 2009:4 Tiltak mot skatteunndragelse (forslag 5)*

hvor det kun er generelle betraktninger om personvern ved at personopplysningsloven forklares generelt. Det nevnes også at lovhjemmel er det mest naturlige behandlingsgrunnlaget ved bruk av kontroll mot skatteunndragelse. Videre nevnes det sporadisk at personvern må vurderes, uten at det er gjennomført en konkret vurdering.

Et annet eksempel er i (forslag 2) hvor Kulturdepartement henviser til en tidligere gjennomført utredning. Kulturdepartementet foreslo å utvide NRK sin kontrollmulighet rundt lisensinnkrevingen i kringkastingslovens § 8-5 fra å gjelde innhenting av navn og adresse fra TV-distributører til også å omfatte adgang til å innhente opplysninger om fødselsdato.

I utredningen av dette forslaget vises det til at opplysningene må behandles i tråd med personopplysningslovens bestemmelser, og at tilgangen til opplysningene skal begrenses til ansatte som har tjenstlige behov for dem. Departementet viste videre at Familie- og kulturkomiteen konkluderte med at personvern hensyn var godt ivarettatt ved behandling av gjeldende § 8-5.⁹⁵ Departementet fant dermed ingen grunn til å gjennomføre en ny utredning av personvernkonsekvenser. Det til tross for at tidligere virkemidler ikke har fungert, og at man nå ønsker enda flere opplysninger. De begrunnet valget med at bruk av fødselsdato ikke medfører andre vurderinger av personvern enn det som ble drøftet ved vedtakelsen av gjeldene § 8-5 i Ot. prp. nr. 81 (2008-2009).

Det at personvern blir nevnt som en faktor i disse utredningene, viser at utrederen(e) må ha vært klar over at personvern var et område som burde vært vurdert i lys av forslagene, jf. kravene i Utredningsinstruksen om at andre vesentlige konsekvenser skal vurderes. Det er således noe pussig at utredern(e) ikke har

⁹⁵ Det vil si for innsamling av opplysninger om navn og adresse

gjennomført en slik vurdering. I sistnevnte forslag (forslag 2) var begrunnelsen at departementet ikke så at forslaget om å innhente fødselsdato innebar andre personvern vurderinger enn det opprinnelige forslaget om å innhente opplysninger om navn og adresse fra TV-distributører. Dette kan hevdes å være en for enkel konklusjon. For det første fordrer konklusjonen at den vurderingen som ble gjort i forkant av det opprinnelige forslaget om å innhente informasjon om navn og adresse var tilfredsstillende utredet. For det andre kan man stille spørsmål ved når en ny vurdering av personvern hensyn er nødvendig?

3.4.3 Tilfeller hvor personvern ikke blir vurdert i utredningsfasen

Som nevnt er ikke personvern vurderinger en del av utredningen i syv av 16 av forslagene i mitt utvalg. Felles for disse forslagene, og forslagene hvor personvern er delvis vurdert, er at forslagene er relativt begrensede i størrelse, de er sektorspesifikke og de omfatter en eller annen form for kontroll. Med begrenset størrelse mener jeg at det her, i motsetning til forslagene hvor personvern er vurdert i en tidlig fase, er forslag som ikke krever store og tunge digitaliseringsløsninger. I mitt utvalg gjelder forslagene hvor personvern ikke blir vurdert i en tidlig fase: innkreving av vandelsattest, utvide opplysningsplikten og innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikt.

Kontrolltiltak vil ofte være viktig å ta hensyn til. Man kan spare samfunnet for mye ekstrakostnad ved å sørge for å avdekke økonomisk kriminalitet, eller sørge for at personer betaler sine pliktmessige avgifter. Ved bruk av IKT vil denne jobben gjøres effektivt og forholdsvis billig, slik at kostnadene ved å gjennomføre kontroll- og sikkerhetstiltakene vil være enkle å forsvare rent økonomisk. I tillegg kan man sikre befolkningen og andre viktige interesser ved å sørge for at sikkerhetsnivået er høyt.

Forslagene som gjelder krav om vandelsattest begrunnes som regel ut i fra et ønske om å beskytte enkelte svake grupper mennesker, eller viktige samfunnsinstitusjoner. Blant annet har Samferdselsdepartementets et forslag om vandelsattest for ulike grupper personell som skal jobbe med luftfart (forslag 16). Et annet eksempel er

forslag 1 hvor Kulturdepartementet ønsket en hjemmel for at tilbydere av audiovisuelle tjenester skulle kunne kreve politiattest fra personer som har regelmessig kontakt med mindreårige i forbindelse med TV-produksjoner. Krav om vandelsattest ble foreslått for flybesetningspersonell, flysikringstjenesten og flyteknisk personell. Noe av utfordringen med sikkerhetshensyn er at man gjerne gjennomfører drastiske tiltak for å minske risikoen for at noen få, men svært alvorlige kriminelle handlinger kan utføres. Det vil med andre ord kunne være mange som blir berørt av tiltaket, selv om man kun ønsker å ramme noen ytterst få. Det kan således være viktige personvern hensyn som taler mot kontrolltiltak. Poenget er at de som jobber med lovforarbeider må vurdere hensynene mot hverandre, for så å komme frem til et forslag som balanserer personvern hensyn og kontrollhensyn. Det betyr selvsagt ikke at personvernet skal stikke kjepper i hjulene for alle forslag som gjelder en eller annen form for kontroll. Det krever imidlertid at utredere evner å gi en god vurdering av de ulike hensynene, slik at Stortinget skal ha et så godt grunnlag som mulig før de foretar en beslutning om en ny lov eller en ny lovbestemmelse.

At personvern ikke blir vektlagt eller blir oversett i lovforarbeider som er begrunnet med kontroll er ikke særnorsk. Markus Naarttjärvi fra Universitetet i Umeå har gjort lignende funn fra lovforarbeider i Sverige, hvor han gjennomgikk lovforarbeider fra 2007-2013. Han viser blant annet til at man i Sverige har gått fra et tankesett hvor man tidligere kontrollerte personer med utgangspunkt at de var uskyldige, til et tankesett hvor man kontrollerer personer med en antagelse om at de kan være kriminelle. Naarttjärvi hevder i sin avhandling at terrorhendelsene de siste årene og frykten for mer terror er en av grunnene til dette tankesettet.⁹⁶ Ettersom mitt utvalg er vesentlig mer begrenset, er det vanskelig å si om forholdet er det samme i Norge.

⁹⁶ Naarttjärvi, Markus (2013), kap 8.

I alle forslagene hvor personvern ikke er vurdert i utredningen har minst én høringsinstans tatt opp personvernsspørsmål i høringsrunden. I forslagene i mitt utvalg har Datatilsynet tatt det opp i alle sakene, men også andre instanser bidrar med konkrete personvernsspørsmål. Telenor, Kabel Norge, Get, Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, Skattebetalernes forening, Redd Barna, Juss-buss, Den norske advokatforening og MiRA-senteret er andre aktører som har kommentert manglende personvern vurdering i høringsrundene.

Tilbakemeldingene fra høringsinstansene handler i hovedtrekk om to forhold. Det første gjelder manglende forholdsmessighet mellom forslaget som fremmes og den påvirkningen den har på personvernet. Det andre gjelder bruk av opplysninger som er samlet inn til et formål skal brukes til andre formål.

Et konkret eksempel på det første forholdet kan vi se forslag 9. Selv om personvern omtales første gang i utredningen, men det neppe sies å være en vurdering av personvernkonsekvenser. I utredningen står kun følgende om personvern:

”Personopplysningsloven skal sikre at personopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på personopplysninger. For å ivareta disse hensynene er det et poeng at færrest mulig skal ha tilgang til de opplysningene som omfattes av personopplysningsloven.”

Personvern blir først problematisert i høringsrunden, hvor Datatilsynet, Redd Barna og Juss-Buss mener at de foreslåtte endringene kan være i strid med kravet om forholdsmessighet.

I Difi sin rapport *Graves det dypt nok – Om utredningsarbeid i departementene*, som er omtalt tidligere i denne oppgaven, ble det gjennomført en elektronisk

spørreundersøkelse som ble sendt til 32 direktorater med en viss størrelse og faglig bredde. 23 direktorater besvarte undersøkelsen. Rapporten undersøkte hvorvidt departementene utreder godt nok og gjelder både de økonomiske og administrative konsekvensene, i tillegg til andre vesentlige konsekvenser. Et av spørsmålene i denne undersøkelsen var: *I hvor mange høringssaker er andre vesentlige konsekvenser godt nok utredet? Spørsmålet gjelder kun høringssaker som er relevante for deres fagområder.* Kun en respondent (4,3 %) mente at det i alle høringssaker ble utredet godt nok. En av respondentene utdyper i et åpent tekstfelt: *Vi har flere ganger tatt opp at personvernkonsekvenser ofte er for dårlig utredet i lovforslag, til tross for at dette fremgår av utredningsinstruksen og det i tillegg er laget en egen veileder om dette. Jeg håper derfor på en bedring her.*

Jeg har gjennomført intervjuer med to utredere fra henholdsvis Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet hvor personvern ikke har vært en del av utredningen. Begge opplyser om at de har gjennomført utredningen som *enkeltmannsutredning* og begge opplyser om at departementet ikke bruker mandater når det er snakk om interne enkeltmannsutredninger. Videre sier begge intervjuobjektene at de ikke har særlig kjennskap til personvern og at manglende kapasitet gjør at man ikke får oversikt over alle aspekter i slike saker. Et av intervjuobjektene sier i intervjuet

«De som sitter og jobber med slike utredninger i hverdagen må prioritere. Det sitter i ryggmargen hva som er riktig, og jeg tror ikke vi hadde kommet frem til et annet resultat uansett.»

Videre er begge informantene usikre på Datatilsynets rolle i slike saker. Særlig i forhold til om de bør opptre som tilsynsmyndighet eller veileder. De savner at Datatilsynet, i sine høringssvar, setter seg inn i hele saken, og ikke bare vurderer ut fra personvern hensyn. En av informantene utdyper:

«Datatilsynet burde være flinkere til å sette seg inn i saken, og selv forsøke å bidra med vurderinger. Når vi skal vurdere må vi vurdere personvern opp mot våre forslag, mens jeg opplever at Datatilsynet kun er opptatt av personvernet, og mindre opptatt av hva forslaget faktisk skal forebygge.»

Begge informantene er enige at konsekvensutredninger er viktige aspekter av lovforarbeider, men viser til manglende kapasitet og manglende kunnskap som de viktigste årsakene til at personvern ikke vurdert i sakene de har hatt ansvar for. En av informantene sier han kjenner til personvernveilederen, men er usikker på om han noen gang har brukt den. Ingen av informantene gir uttrykk for at de aktivt har valgt å ikke vurdere personvern.

Når det gjelder hvilken vurdering departementene har til høringsinstansenes merknader når personvern ikke er vurdert eller delvis vurdert i en tidlig fase er det sjeldent at departementene etterkommer høringsinstansenes forslag. Kun i ett tilfelle har departementet gjort om forslaget på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene (forslag 5). Begrunnelsen for ikke å ta forslagene til følge handler stort sett om at departementet har vurdert innføringen av de foreslåtte hjemlene som nødvendige og hensynene til personvernet veier ikke tungt nok.

Det er selvsagt mulig at personvern hensyn uansett ikke veier tungt nok i forhold til de forslagene som blir fremmet, og det er ikke sikkert at konklusjonen hadde blitt annerledes om man hadde vurdert personvern på et tidlig stadium. Utfordringen er uansett at dersom personvern kommer inn for sent i prosessen, vil det kunne oppleves som veldig ressurskrevende å gjøre nødvendige endringer. Det kan derfor være enklere å enten ikke kommentere de merknadene som høringsinstansene fremmer, eller avvise dem som ikke tungtveiende nok. Uenighet om hva som veier tyngst kan ofte skyldes ulike oppfatninger om faktiske forhold, verdier og politiske prioriteringer, noe som selvsagt er helt legitimt. I Rapporten

Personvernkonsekvenser av lovforslag – En empirisk undersøkelse av et utvalg

offentlige utredninger og høringssvar i perioden 2004-2012 kommer det frem at departementene lar være å kommentere 33 % av argumentene fra høringsinstanser i spørsmål om personvern. Det kan være flere grunner til dette. Manglende kommentar kan eksempelvis skyldes at argumentet for departementet framstår som urimelig eller uinteressant, eller at en videre kommentar ansees som unødvendig. Høringsinstansene vil imidlertid ofte representere en betydelig faglig tyngde og avgir uttalelse etter en organisasjonsmessig behandling av regjeringens forslag. Slike uttalelser vil ofte kreve vesentlige ressursinnsats fra høringsinstansenes side. Det kan derfor hevdes at flere argumenter bør kommenteres og diskuteres fra departementets side. Rapporten viser også at innspill som gjelder personvern som kommer fra Datatilsynet ikke får mer oppmerksomhet enn hos andre høringsinstanser.

3.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Selv om min oppgave ikke handler om de økonomiske og administrative konsekvensene ved lovforslag har jeg likevel valgt å gjøre en enkel analyse av hvorvidt forslagene oppfyller kravet i Utredningsinstruksen på dette området. Grunnen til det var for å se om utredninger av konsekvenser også var mangelfulle på andre områder enn personvern. Oppsummert viser gjennomgangen at de fleste utredningene har et eget kapittel som omhandler økonomiske og administrative konsekvenser. Omtalen er ofte kort, og det vises gjerne kun til positive gevinster ved forslaget, eller at forslaget «ikke innebærer økonomiske og administrative konsekvenser».

Det er ikke mulig ut i fra mitt begrensede utvalg å se sammenheng mellom hvorvidt økonomiske og administrative konsekvenser er vurdert og om personvernkonsekvenser er vurdert. Men jeg kan vise til Difi sin rapport *Graves det dypt nok – Om utredningsarbeid i departementene* som konkluderer med at økonomiske og administrative konsekvenser sjeldent er tilfredsstillende i forhold til kravene i Utredningsinstruksen. Også Riksrevisjonen har gjort lignende funn i *dokument 3:10 (2012–2013) - Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak*

utredes på en tilfredsstillende måte. Sistnevnte rapport gjelder ikke kun lovforslag men også andre offentlige tiltak og reformer.

4 Oppsummering

Oppsummert viser denne oppgaven at det er mange forslag som sendes til Datatilsynet for høringsuttalelse. Videre viser gjennomgangen at personvern ikke alltid blir vurdert i en tidlig fase av lovgivningsprosessen. Kun sju av totalt 16 lovforslag er personvern vurdert i utredningsfasen og kun ett forslag viser til bruk av personvernveilederen. Kjennskapen til veilederen virker videre å være relativt dårlig.

Med tanke på at syv av 16 forslag som Datatilsynet vurderer å ha mulige vesentlige personvernkonsekvenser ikke har vurdert personvern, kan gi en indikasjon på at departementene ikke har gjennomført en vesentlighetsvurdering av de forslagene de har utarbeidet. Dette til tross for at Utredningsinstruksen gir pålegg om at andre vesentlige konsekvenser skal utredes, og at man må vurdere hvilke konsekvenser som skal utredes i den enkelte sak. Det er imidlertid lite som peker på at departementene aktivt har unnlatt å vurdere personvernkonsekvenser. Inntrykket går i retning av at man ikke er klar over kravet, noe som kan vitne om i) at det er for mange krav å forholde seg til, eller ii) at modenheten innen utredningsarbeid i departementet ikke er særlig høyt. Med modenhet mener jeg her hvor systematisk tilnærming departementet har til gjennomføring av utredningsprosesser, herunder at de sørger for å innhente den nødvendige kompetansen.

For de syv utredningene hvor personvern er vurdert i en tidlig fase, har fem av disse til felles at de er tilknyttet større digitaliseringsprosjekter eller –programmer. De utredningene hvor personvern ikke er vurdert i en tidlig fase, eller hvor personvern kun delvis er vurdert i en tidlig fase er typiske forslag som omhandler økt kontroll i form av; krav om vandelsattest, utvide opplysningsplikten og innhente opplysninger uten hinder av taushetsplikt. Disse forslagene baserer seg ikke på større digitaliseringsløsninger, men handler om at flere vil måtte gi fra seg opplysninger, enten om seg selv (enkeltperson) eller om andre (offentlige eller private virksomheter).

Selv om alle utredningene i mitt utvalg har et eget kapittel om økonomiske og administrative konsekvenser er disse utredningene sjeldent særlig beskrivende. Også andre rapporter understreker at utredning av økonomiske og administrative konsekvenser sjeldent er tilfredsstillende.

4.1 Veien videre

For å sørge for at flere departementer legger opp til utredning av andre vesentlige konsekvenser, som eksempelvis personvern kan man tenke seg flere ulike tiltak. Nedenfor diskuterer jeg enkelte mulige tiltak.

4.1.1 Utforming av mandater

Ingen av de utredningene som er gjennomført internt i departementet viser til et mandat eller retningslinjer for utredningsarbeidet i det skriftlige materialet. Dette støttes også av intervjuene. Selv om det ikke er et krav om mandater i interne departementsutredninger, kan det være en utfordring for de som skal jobbe med utredningen at de ikke har en godt beskrevet oppdragsbeskrivelse. Et mandat vil som regel inneholde bakgrunn for utredningen, problemforståelse, politiske rammer og føringer, konkrete problemstillinger og ha en angitt tidsfrist.⁹⁷ Som en del av innholdet vil man peke på ulike områder som utredningen bør dekke, herunder om man bør vurdere personvernkonsekvenser eller andre områder hvor det kan forekomme vesentlige konsekvenser. Dersom mandat ikke foreligger, er det ikke sikkert at de som skal jobbe med utredningen er klar over, eller husker å vurdere alle aktuelle områder. Særlig kan det være problematisk dersom én person jobber med utredningen alene. Selv om forslaget i utgangspunktet fremstår som lite komplisert og lite omfangsrikt kan flere elementer gjøre seg gjeldene i utredningen. Det vil derfor kunne kreves bred kompetanse innen ulike fagfelt for å gjennomføre en god utredning. Som eksempel kan vi se på forslag 13 om innføring av elektronisk

⁹⁷ Se blant annet Utredningsinstruksen som inneholder enkelte regler for utforming av mandat.

kjernejournal. Utredningen til dette forslaget ble gjennomført av departementet. For utredere av nevnte forslag kreves det kompetanse innen blant annet helserelaterte arbeidsmetoder for journalføring, personvern, informasjonssikkerhet, økonomi og teknologi.

Dersom en utredningsgruppe er vant med å jobbe tverrfaglig og har gode rutiner for hvordan man skal jobbe i prosjekt, samt at man har tilgang til en eller flere personer med kunnskap om personvern, vil trolig dette få mer fokus. Det er også større sannsynlighet at personvernkonsekvenser vil vurderes og at vektleggingen av personvern blir bedre. Samtidig er det slik at enkeltmannsutredninger kan fungere godt dersom personene som gjennomfører disse har tilstrekkelig kunnskap om prosessen.

Trolig vil bedre kjennskap til kravene i Utredningsinstruksen være nok til å sette de som jobber med utredningen på sporet av å innhente den nødvendige kompetansen. Dersom et mandat eller en oppgavebeskrivelse eksplisitt nevner at personvern skal utredes, er det åpenbart at man bør innhente riktig faglig kompetanse.

4.1.2 Datatilsynet og KMD sin rolle

KMD er det departementet som har ansvaret for veilederen til Utredningsinstruksen om vurdering av personvernkonsekvenser.⁹⁸ KMD sitter på kunnskap og erfaring om hvordan veilederen ble laget, hvorfor den ble laget og hva som er veien videre. Datatilsynet er et uavhengig forvaltningsorgan underlagt KMD. De kan på mange måter anses som personvernets vokter. Datatilsynet skal blant annet være høringsinstans i saker som omhandler personvern, samt påse at behandling av personopplysninger skjer i henhold til lov. De er også aktive i media ved å fronte

⁹⁸ Reglement <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/reglement.html?id=379>.

saker som omhandler personvern, jf. personopplysningsloven § 42.⁹⁹ Som høringsinstans får Datatilsynet presentert både de sakene som inneholder utredning av personvernkonsekvenser og saker hvor det mangler utredning personvernkonsekvenser. De sitter derfor på god informasjon om hvordan dagens praksis er.

Rollene til KMD og Datatilsynet er i dag i hovedsak å være ansvarlig for Utredningsinstruksen og personvernveiledren (KMD) og være høringsinstans i lovsaker (begge). For å øke bevisstheten til departementene og de underliggende etatene om vurdering av personvernkonsekvenser kan man tenke seg at rollen til KMD og Datatilsynet ble noe utvidet. Man kan man tenke seg at Datatilsynet utvidet sin veilederrolle ved å tilby ressurser inn i utredningsarbeid for å bistå utredere med nødvendig personvernkompetanse. Ikke ulikt den danske modellen for prosjektrådgivning, hvor de danske offentlige virksomheter som trenger prosjektledere til sine IKT-prosjekter får benytte erfarne prosjektledere fra det danske prosjektråd. I *NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern - politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger* deltok blant annet avdelingsdirektør i Datatilsynet Knut B. Kaspersen som en del av utredningsutvalget. En slik utvidelse av Datatilsynets rolle vil trolig kreve noe ekstra ressursinnsats i tilsynet. Likevel vil en slik ordning kunne bidra til å øke kvaliteten på utredninger hvor personvern blir berørt, fordi man får inn kompetanse som kan stille de riktige spørsmålene. Videre vil en utvidet rolle for Datatilsynet trolig øke tilsynets kompetanse innen utvikling som angår personvernområdet, slik at den generelle veiledningstjenesten også vil bli bedre. Datatilsynet vil også på en annen måte enn i dag bli tvunget til å ta stilling til forslagene og begrunnelsen som ligger bak, slik to av intervjuobjektene etterlyste.

⁹⁹ Se også: Datatilsynets oppgaver <http://www.datatilsynet.no/Om-Datatilsynet/Oppgaver/>.

4.1.3 Gjennomføre modenhetsvurderinger av departementene innen personvern

The American Institute of CPAs og the Canadian Institute of Accountants med bidrag fra ISACA utviklet i 2011 en guide for å vurdere en virksomhets modenhet innen personvern.¹⁰⁰ Guiden er basert på de internasjonale personvernprinsippene. Som jeg har omtalt tidligere i oppgaven handler modenhet om å vurdere i hvilken grad en virksomhet arbeider systematisk innenfor bestemte områder.

Modenhetsmodellen innen personvern er laget slik at virksomhetene kan vurdere hvorvidt de etterlever personvernprinsippene. Prinsippene er delt inn i ulike attributter (totalt 73) og målbare kriterier som gjør det mulig å gi en verdi på hvilket modenhetsnivå virksomheten ligger på. Nivåene fordeler seg på en fem-punktskala som går fra ad hoc til optimalisert. Modenhetsmålinger har i senere tid blitt mer og mer aktuelt, særlig innen områder som prosjekt-, program-, og porteføljestyling. Fordelen med å bruke modenhetsmålinger at virksomhetene blir bevisste på hvilket nivå man ligger på, og hvilket nivå man ideelt sett burde ligget på. Samtidig vil en modenhetsmåling si noe om hvilke grep en virksomhet må gjøre for å nå neste nivå.

Hvorvidt det nødvendig å gjennomføre slike målinger i departementene er noe usikkert, men det kunne vært interessant å gjøre en forenklet måling av hvordan departementene arbeider med utredninger generelt, ved at de selv får muligheten til å vurdere hvor systematisk de arbeider med utredninger i forbindelse med lovforslag, reformer tiltak o.l. En slik måling kunne man eksempelvis gjennomført ved å lage en elektronisk spørreundersøkelse hvor aktuelle medarbeidere i departementene kunne besvart spørsmål på hvilket nivå innen ulike områder de plasserer eget departement, avdeling eller seksjon.

¹⁰⁰ http://www.cil.cnrs.fr/CIL/IMG/pdf/10-229_aicpa_cica_privacy_maturity_model_finalebook_revised.pdf

4.1.4 Utvikle en ny veileder innen vurdering av personvernkonsekvenser

Veilederen for å utrede personvernkonsekvenser ble, som nevnt i kap. 2, utarbeidet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Føyen DA vant oppdraget med å lage veilederen, og denne ble ferdigstilt ble gjort tilgjengelig i 2008. Selv om det er sju år siden veilederen ble publisert, er det lite som tyder på at personvern har blitt utredet i større grad etter at den kom. Den kan dermed ikke sies å ha fått den effekten som Fornyings- og administrasjonsdepartementet ønsket.

Det at personvernveilederen er satt bort og utviklet av en ekstern privat tredjepart kan i utgangspunktet være problematisk i seg selv. Spørsmålet er om en slik bortsetting kan innebære å gi en ekstern tredjepart mulighet til å utøve offentlig myndighet. Ettersom veilederen ikke er obligatorisk kan man argumentere for at dette ikke handler om å utøve offentlig myndighet. På en annen side er veilederen anbefalt som verktøy for å utrede personvernkonsekvenser, og den er publisert på Kommunal- og Moderniseringsdepartementet sine hjemmesider i tilknytning til Utredningsinstruksen. Personvernveilederen er videre den eneste veilederen for å ivareta kravet i Utredningsinstruksen om å vurdere personvern som en del av *andre vesentlige konsekvenser*.

Jeg har tidligere i oppgaven argumentert for at denne veilederen ikke er særlig god, og jeg synes det er vanskelig å forstå hvordan den skal brukes i praksis. For det første synes jeg den er for vanskelig, slik at de som ikke kan personvern godt nok vil trolig ha problemer med å bruke den. Veilederen er videre veldig omfattende og kan trolig virke for komplisert for forslag som er relativt enkle. Den største utfordringen med veilederen er imidlertid at den ikke legger opp til de internasjonale personvernprinsippene ved vurdering av personvernkonsekvenser, men interesseteorien. Både Schartum og Bygrave (2011) og arbeidsgruppen til forslag 7 om EDAG argumenterer for at personvernprinsippene er mest hensiktsmessige å benytte i slike vurderinger. Også Datatilsynets kommentarer til forslagene er begrunnet ut fra ett eller flere personvernprinsipper. Ingen av

informantene jeg har intervjuet har noen spesiell mening om veilederen, det er kun én person som sier at han er kjent med personvernveilederen.

I tilknytning til Kommunal- og Moderniseringsdepartementets program om bedre ledelse og styring i staten er ett av tiltaksområdene å bedre kunnskapsgrunnlaget og kvalitetssikringen forut for viktige politiske beslutninger. Hensikten er å sørge for at kravene til beslutningsgrunnlagene er tilpasset de oppgavene som skal løses, uten at man utreder seg helt bort. Videre skal tiltaket sørge for at man faktisk etterlever den nødvendige kvalitetssikringen. Som en del av dette arbeidet skal regjeringen fastsette en ny Utredningsinstruks i staten.¹⁰¹ Min anbefaling er at regjeringen også vurderer en ny veileder for å utrede personvernkonsekvenser som er skalerbar og som legger opp til bruk av de internasjonale personvernprinsippene.

¹⁰¹ Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017, 2014. kap 5.

Litteraturliste

Bøker og rapporter

Aarseth, Geir (1974) : *Lovgivning og drøftelse av administrative og økonomiske konsekvenser*. Oslo : Universitetet i Oslo – Institutt for statsvitenskap.

Aronsen, Eirik og Henrik Lindgren Jensen (2013) : *Personvernkonsekvenser av lovforslag - En empirisk undersøkelse av et utvalg offentlige utredninger og høringssvar i perioden 2004-2012*.

Aven, Terje, Willy Røed og Hermann S. Wiencke (2008): *Risikoanalyse*. Oslo : Universitetsforlaget.

Backer, Inge L (2013) : *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*. Oslo : Universitetsforlaget.

Befolkningens holdning til og kunnskap om personvern. Oslo : Transportøkonomisk institutt (TØI).

Bertnes Pål A., Halvor Kongshavn og Kristian Dahle Trygstad (2012): *Praktisk rettskildelære – juridisk informasjonssøking*. Oslo : Gyldendal Akademisk.

Digitaliseringsrundskrivet (2012). Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Grønmo, Sigmund (2004) : *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen : Fagbokforlaget.

Holt, Fredrik og Nikolai K. Winge (red.) (2014) : *Konsekvensutredninger – Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Oslo : Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? –Innføring i statsvitenskapelig metode*. Kristiansand : Høyskoleforlaget.

Knut S. Selmer (red.) og Ragnar Dag Blekeli (1977) : *Data og personvern*. Oslo : Universitetsforlaget.

Markus Naarttjärvi (2013) : *För din och andras säkerhet – Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel*. Umeå : Umeå universitet.

Mordal, Tove L (2000) : *Som man spør, får man svar: arbeid med survey-opplegg*. Oslo : Universitetsforlaget.

Nebben, Eivor (m/flere) (2010) : *Graves det dypt nok?*. Oslo : Difi.

Ravlum, Inger-Anne (2005) : *Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med?*

Schartum, Dag Wiese og Lee Bygrave (2011): *Personvern i informasjonssamfunnet – En innføring i vern av personopplysninger*. Bergen : Fagbokforlaget.

Wright, David og Paul De Hert (red.) (2012): *Privacy impact assessment*. London : Springer.

Forelesninger

Kjerstad, Kristina Nettet (2013): *Forvaltningsinformatikk*. Forelesning. Oslo : Avdeling for forvaltningsinformatikk. 12.09.2013.

Schartum, Dag Wiese (2013): *Forvaltningsinformatikk*. Forelesning. Oslo : Avdeling for forvaltningsinformatikk. 13.03.2013.

EU-direktiver

Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.

Rådsdirektiv 2010/13/EU - Audiovisual Media Services (AMS) Directive.

Rådsdirektiv 89/552/EØF- on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities.

Intervjuer

Intervju 1, seniorrådgiver i Kulturdepartementet, 28. november 2014.

Intervju 2, fagdirektør i Samferdselsdepartementet, 28. november 2014.

Intervju 3, prosjektleder for EDAG i Skatteetaten, 2. desember 2014.

Intervju 4, prosjektleder for E-skattekort i Skatteetaten, 28. november 2014.

Lover

Folketrygdloven. Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19.

Forvaltningsloven. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr. 10.

Helseforetaksloven. Lov om helseforetak m.m. av 15. juni 2001 nr. 93.

Helseregisterloven. Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 20. juni 2014 nr. 43

Kringkastingsloven. Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester av 04. desember 1992 nr. 127.

Ligningsloven. Lov om ligningsforvaltning av 13. juni 1980 nr. 24.

Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv mv. Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser av 30. november 2012 nr. 70.

Luftfartsloven. Lov om luftfart av 11. juni 1993 nr. 101.

Merverdiavgiftsloven. Lov om merverdiavgift av 19. juni 2009 nr. 58

Personopplysningsloven. Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31.

Politiregisterloven. Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten av 28. mai 2010 nr. 16

Straffeloven. Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai i 1902 nr. 10.

Statsborgerloven. Lov om norsk statsborgerskap av 10. juni 2005 nr. 51

SI-loven. Lov om Statens innkrevingssentral av 11. januar 2013 nr. 3.

The E-Government Act of 2002. Public law 107–347—dec. 17 2002.

Tolloven. Lov om toll og vareførsel av 21. desember 2007 nr. 119.

Utlendingsloven. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35.

Nettsider

7 Steg til innebygd personvern, 2013. URL:

<http://www.datatilsynet.no/Nyheter/2013/7-steg-til-innebygd-personvern/>
[Lesedato: 02.12.2013].

Conducting privacy impact assessment – code of practice – Information Commissioner’s Office. URL :

http://ico.org.uk/for_organisations/data_protection/topic_guides/~media/documents/library/Data_Protection/Practical_application/pia-code-of-practice-final-draft.pdf [Lesedato: 13.08.2014].

Datatilsynets oppgaver, 2011. URL: <http://www.datatilsynet.no/Om-Datatilsynet/Oppgaver/> [Lesedato: 02.12.2013].

Ebba Wigerstöm, 2013. URL: <http://www.dagensjuridik.se/2013/11/personliga-integriteten-offras-rikets-sakerhet-avhandling-om-effekterna-av-nya-tvangsmedel> [Lesedato: 09.12.2013].

Innstilling, 2014. URL: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Innstilling/> [Lesedato: 10.12.2013].

Inntekt og formue, 2013. URL: <http://lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/Inntekt-og-formue-/inntekt-og-formue/> [Lesedato: 27.01.2014].

Privacy Impact Assessment Guide - Office of the Australian Information Commissioner. URL : http://www.oaic.gov.au/privacy/privacy-archive/privacy-resources-archive/privacy-impact-assessment-guide#_Toc144200843 [Lesedato: 13.08.2014].

Proposisjoner til Stortinget. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dok/regpubl/prop.html?id=1753> [Lesedato: 03.12.2013].

Reglement, 2013. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/reglement.html?id=379> [Lesedato: 05.12.2013].

Reisetilskudd – NAV. URL: <https://www.nav.no/Arbeid/Oppfolging+av+sykmeldte/Reisetilskudd> [Lesedato: 25.03.2014].

Utredning av personvernmessige konsekvenser. Veileder til utredningsinstruksen – Føyen, Arve, Birgitte Araldsen og Frode Bergland Bjørnstad – Føyen advokatfirma DA. URL : http://www.foyen.no/nyheter_og_publikasjoner/artikler/arkiv_2007/utredning_av_personvernmessige_konsekvenser_veileder_til_utredningsinstruksen_01.06.2007 [Lesedato: 26.02.2014].

Utsetter bevillingsordning for tobakksalg - Pressemelding, 2014. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/pressesenter/pressemeldinger/2014/uts etter-bevillingsordning-for-tobakkssa.html?id=749016> [Lesedato: 22.02.2014].

Vil ha saftig gebyr på uttak av kontanter - Sættem, Johan B - NRK. URL: <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/1.7811922> [Lesedato: 26.02.2014].

Norges offentlige utredninger

NOU 1973 : 52 Administrative og økonomiske konsekvenser av lover m.v.

NOU 1992 : 23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser.

NOU 1995 : 24 Alkoholpolitikken i endring?.

NOU 2002 : 4 Ny straffelov.

NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern.

NOU 2004 : 16 Vergemål.

NOU 2009 : 1 Individ og Integritet.

NOU 2009 : 4 Tiltak mot skatteundragelse.

NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll — Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 108 (2008 - 2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

Ot.prp. nr. 81 (2008-2009) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting.

Ot.prp. nr. 92 (1998-99) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Prop. 100 L (2011–2012) Endringer i lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett.

Prop. 107 L (2011–2012) Endringer i bokføringsloven, verdipapirhandelloven, eiendomsmeglingsloven m.m.

Prop. 108 L (2011–2012) Endringer i psykisk helsevernloven (regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå m.m.).

Prop. 11 L (2012–2013) Endringer i finanstilsynsloven, banksikringsloven og foretakspensjonsloven.

Prop. 112 L (2011–2012) Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga.

Prop. 119 L (2011–2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).

Prop. 120 L (2011–2012) Endringer i helseforetaksloven mv.

Prop. 123 L (2011–2012) Endringer i folketrygdloven (stønad til undersøkelse og behandling hos tannpleier).

Prop. 127 L (2011–2012) Lov om Statens innkrevingssentral (SI-loven).

Prop. 129 L (2011–2012) Endringer i sivilbeskyttelsesloven (gjennomføring av EPCIP-direktivet).

Prop. 132 L (2011–2012) Endringer i statsborgerloven.

Prop. 139 L (2011–2012) Lov om registrering av regjeringsmedlemmers verv og økonomiske interesser.

Prop. 141 L (2011–2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. (kontrollbestemmelser og personalliste).

Prop. 46 L (2012–2013) Endringer i vergemålsloven mv.

Prop. 47 L (2012–2013) Midlertidig lov om overføring av foreldreskap for barn i Norge født av surrogatmor i utlandet mv.

Prop. 48 L (2012–2013) Endringer i regnskapsloven og enkelte andre lover (rapportering om samfunnsansvar mv.).

Prop. 52 L (2012–2013) Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.).

Prop. 53 L (2012–2013) Endringer i straffeloven 1902 mv. (offentlig sted, offentlig handling m.m.).

Prop. 55 L (2012–2013) Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.).

Prop. 59 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri).

Prop. 65 L (2011–2012) Endringer i voldsoffererstatningsloven og straffeprosessloven.

Prop. 67 L (2011–2012) Endring i universitets- og høyskoleloven (rapportering til database for vitenskapelig publisering).

Prop. 68 L (2011–2012) Endringer i klimakvotelovent.

Prop. 7 L (2012–2013) Endringer i folketrygdloven (tiltak mot misbruk av velferdsordninger).

Prop. 76 L (2011–2012) Lov om bustøtte (bustøttelova).

Prop. 81 L (2011–2012) Endringer i veglova og vegtrafikkloven.

Prop. 83 L (2011–2012) Endringer i luftfartsloven.

Prop. 84 L (2011–2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (undervisningskompetanse m.m.).

Prop. 87 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven m.m. (delegering av avslagskompetanse i visumsaker til andre Schengenland mv.).

Prop. 89 L (2011–2012) Endringer i helseregisterloven mv. (opprettelse av nasjonal kjernejournal m.m.).

Prop. 9 L (2012–2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.).

Prop. 95 L (2011–2012) Endringer i utlendingsloven (innhenting av opplysninger fra offentlige organer mv.).

Prop. 98 L (2011–2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehage).

Prop. 99 L (2011–2012) Endringer i helseregisterlova mv. (etablering av Norsk helsearkiv m.m.).

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr. 11 (2012-2013) Personvern – utsikter og utfordringer.

Stortingsmelding nr. 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge - IKT for vekst og verdiskaping.

Øvrige offentlige dokumenter

Konsekvenser for likestilling - Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2010.

Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov og forskriftsarbeid. Justisdepartementets lovavdeling, 2000.

Program for bedre styring og ledelse i staten 2014–2017. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.

Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte - dokument 3:10 (2012–2013). Riksrevisjonen, 2012.

Utredningsinstruksen - Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Det kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement, 2005.

Veileder i utredningsarbeid. Det kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement, 2007.

Vurdering av personvernkonsekvenser – Veileder til utredningsinstruksen. Det kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartement, 2008.

Vedlegg - Intervjuer

Intervjuguide Utredninger som inneholder vurdering av personvernspørsmål

Innledning:

Jeg jobber fortiden med min masteroppgave i forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo. Oppgaven går ut på å finne ut hvordan departementene jobber med å utrede personvernkonsekvenser når de legger frem forslag til nye eller endrede lovbestemmelser. Arbeidet går ut på å gjennomgå alle lovforslag fra 2012 for å identifisere de lovsakene som kan virke inn på personvernet, for så å finne ut om personvernkonsekvenser er vurdert, og eventuelt hvordan dette er gjort.

Med utgangspunkt i min gjennomgang av lovforarbeidene ønsker jeg å snakke med personer som har jobbet med de utredningene jeg ser på. I utredningen hvor du har jobbet er det tydelig vist til at man har vurdert personvernspørsmål i forbindelse med forslaget. Jeg ønsker derfor å høre litt mer om hvordan dette arbeidet foregikk, og hvordan det var organisert.

TEMA	SPØRSMÅL	SVAR FRA RESPONDENT
Innledning	Navn? Stilling? Ansvarsområde i forbindelse med utredningen?	
Organisering av utredningen	Kan du fortelle litt om hvordan arbeidet med utredningen ble organisert? -Intern arbeidsgruppe -Enkeltmansutredning -Kombinasjon mellom interne og eksterne	
	Hvorfor ble arbeidet organisert på denne måten?	
Hvordan jobbet man med personvernspørsmål	Kan du fortelle litt om hvordan dere arbeidet med personvernspørsmålene? Altså hvor opptatt dere var av personvern, og i hvilken fase av arbeidet dette kom frem	

	Hvor kom initiativet fra?	
	Var det en del av mandatet?	
Personvernveilederen	Ble veilederen for utredning av personvernkonsekvenser benyttet i utredningsarbeidet?	
	Hvis ikke: Kjenner du til veilederen? Hvilke tanker gjør du deg rundt denne? Oppsett, metode, vanskelighetsgrad, relevans	
Annet?	Er det andre ting ved utredningen du kommer på som kan være interessant for min oppgave?	

Intervjuguide Utredninger som *ikke* viser til vurdering av personvernspørsmål

Innledning:

Jeg jobber fortiden med min masteroppgave i forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo. Oppgaven går ut på å finne ut hvordan departementene jobber med å utrede personvernkonsekvenser når de legger frem forslag til nye eller endrede lovbestemmelser. Arbeidet går ut på å gjennomgå alle lovforslag fra 2012 for å identifisere de lovsakene som kan virke inn på personvernet, for så å finne ut om personvernkonsekvenser er vurdert, og eventuelt hvordan dette er gjort.

Med utgangspunkt i min gjennomgang av lovforarbeidene ønsker jeg å snakke med personer som har jobbet med de utredningene jeg ser på. I utredningen hvor du har jobbet er det vanskelig å finne tilfeller hvor personvernspørsmål er vurdert i forbindelse med forslaget. Jeg ønsker derfor å høre litt mer hvordan arbeidet med forslaget foregikk.

TEMA	SPØRSMÅL	SVAR FRA RESPONDENT
Innledning	Navn? Stilling?	

	Ansvarsområde i forbindelse med utredningen?	
Organisering av utredningen	Kan du fortelle litt om hvordan utredningen ble organisert? -Intern arbeidsgruppe -Enkeltmansutredning -Kombinasjon mellom interne og eksterne	
	Hvorfor ble arbeidet organisert på denne måten?	
Hvordan jobbet man med personvernspørsmål	I høringsnotatet er det så vidt jeg har kunnet se ikke vist til at man har vurdert personvernspørsmål. Kan du si noe om personvernspørsmål ble tatt opp/diskutert i utredningsarbeidet? Ble det vurdert om personvernkonsekvenser ikke burde vurderes?	
	Hvis det ble vurdert, hvem tok det opp, og hvorfor ble konklusjonen å ikke ta det med i rapporten? Var det en del av mandatet?	
Krav om utredning av andre vesentlige konsekvenser	Kjente dere til kravet i utredningsinstruksen om at andre vesentlige konsekvenser skal utredes?	
	Er dere kjent med veilederen for utredning av personvernkonsekvenser?	
Annet?	Er det andre ting ved utredningen du kommer på som kan være interessant for min oppgave?	